DOCUMENT RESUME

ED 043 244 FL 001 523

AUTHOR	Cespedes, Francisco S., Ed.
TITLE	Simposio interamericano sobre administracion de la educacion (Inter-American Symposium on Educational Administration).
INSTITUTION	Pan American Union, Washington, D.C.
SPONS AGENCY	Organization of American States, Washington, D.C. Dept. of Educational Affairs.
PUB DATE	69
NOTE	101p.
AVAILABLE FROM	Pan American Union, Washington, D.C. 20006 (370-S-7778, $.50)
EDRS PRICE	EDRS Price MF-$0.50 HC-$5.15
DESCRIPTORS	*Administrative Personnel, Administrator Role, Chief Administrators, *Educational Administration, Educational Change, Educational Finance, Educational Improvement, Educational Innovation, Educational Policy, Educational Problems, Foreign Relations, *International Education, *Latin American Culture, Public Administration Education, *School Administration, University Administration
IDENTIFIERS	OAS, *Organization of American States

ABSTRACT

The presidents and foreign ministers in Latin America recognize the importance of applying technology to school administration as the first step in any educational reform. In October 1968, the Organization of American States (OAS) [Organizacion de los Estados Americanos (OEA)], sponsored a symposium in Brasilia, Brazil, in cooperation with the Brazilian government and the Brazilian National Association of Professors of School Administration. Attending the conference were Brazilian government officials, members of the sponsoring organizations, and consultants and specialists from the United States and 13 Latin American countries. The two dominant themes of the conference emphasized the values of school administration (1) as an instrument for the elaboration, execution, and evaluation of educational development plans; and (2) in the training and improvement of school personnel. In order to stimulate discussion, two papers were presented. Jack A. Culbertson, the University Council for Educational Administration, Columbus, Ohio, discussed "Administration: Fundamental Tool in the Development, Execution, and Evaluation of Educational Projects"; and J. Querino Ribeiro, of the University of Sao Paulo, Brazil, presented a paper entitled "The Education of School Administators." In this report, written in Spanish, both papers and their accompanying bibliographies are included. Also included are a list of conference participants, a descriptive analysis of the meeting, and a presentation of the recommendations agreed upon. (DS)

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH, EDUCATION & WELFARE
OFFICE OF EDUCATION

THIS DOCUMENT HAS BEEN REPRODUCED EXACTLY AS RECEIVED FROM THE PERSON OR ORGANIZATION ORIGINATING IT. POINTS OF VIEW OR OPINIONS STATED DO NOT NECESSARILY REPRESENT OFFICIAL OFFICE OF EDUCATION POSITION OR POLICY.

ED043244

FL001523

SIMPOSIO INTERAMERICANO SOBRE ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDUCATIVOS

UNION PANAMERICANA
Secretaría General,
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C. 1969

I N D I C E

	Página
PRESENTACION	i
CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES	1
DOCUMENTOS DE TRABAJO	13
LA ADMINISTRACION, INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA LA ELABORACION, REALIZACION Y EVALUACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO EDUCATIVO .	13
Introducción	15
Las Distinas Especies de Género Administrativo	16
La importancia que se ha dado al género	16
Distintas clases de administración. Sus rasgos comunes . . .	18
Demanda sin Precedentes en la Administración de la Educación . .	19
Conceptos y Teorías de Administración: Consideraciones Generales	23
El concepto de "ejecución de tareas"	23
El concepto de "las relaciones humanas"	24
El concepto de la "conducta institucional"	25
El concepto de "sistemas"	26
Resumen y Conclusiones	29
Los Conceptos de "Sistemas" y las Técnicas para Preparar los Planes de Desarrollo Educativo	32
Los conceptos de sistemas y el planeamiento de la educación .	32
El planeamiento basado en las necesidades de recursos humanos	37
Sistemas de Planeamiento, Programación y Presupuesto	40
La investigación operativa y el planeamiento administrativo .	44
Sumario y Conclusiones	46
Ejecución y Evaluación de los Planes	47
Conflicto entre la Teoría y la Práctica	53
Resumen	56
Bibliografía Selecta	57

	Página
LA FORMACION DE ADMINISTRADORES ESCOLARES	59
Introducción	61
Naturaleza, Importancia y Papel Actual de la Administración . .	61
Educación y Administración Escolar	63
La Administración Escolar en los Estados Unidos	65
Otros Estudios	72
El Administrador Escolar	72
Conceptos Básicos	72
Administración Escolar en Brasil	76
Posición Relativa a la Formación del Administrador en el Conjunto de Factores que Influyen en la Administración	85
Condicionamiento del medio	85
Personalidad del Administrador	86
Formación del Administrador	88
Programa de Formación de Administradores Escolares	89
Areas de Estudio	91
Nivel del Curso	92
Criterios para la Selección de los Candidatos	92
Métodos de Enseñanza	92
Entrenamiento en Servicio	94
Cursos de Formación	94
Cursos de Perfeccionamiento	95
Cursos de Actualización	95
Divulgación de Conocimientos Utiles	95
Conclusiones y Recomendaciones	96
LISTA DE PARTICIPANTES	97

PRESENTACION

En los países miembros de la Organización de los Estados Americanos existe un marcado y creciente interés en la ampliación y mejoramiento de la educación, el cual se puede apreciar por el establecimiento de oficinas o servicios de planeamiento educativo, la creación de nuevas oportunidades educativas, el notable aumento de los presupuestos destinados a la educación y la ampliación de las formas de ayuda exterior a las cuales se recurre para la realización de programas educativos.

Esta variedad de esfuerzos tendientes al mejoramiento de la educación, ha puesto de relieve la amplitud y complejidad de la empresa educativa y la urgente necesidad de la adecuada tecnificación de la administración de la educación y del mejoramiento del personal que tiene a su cargo las funciones de dirección y administración de los sistemas educativos. Dicha necesidad, que ha sido reconocida sistemáticamente en informes oficiales de los países, fue señalada por la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación (Bogotá, 1963), como una de las tareas básicas a las cuales tanto los gobiernos, como los organismos internacionales, deben conceder alta prioridad en sus programas de acción.

En cumplimiento de esa recomendación expresa de la citada Reunión, y considerando que es casi imposible realizar con éxito otros programas en el campo educativo si no se cuenta con una buena administración de la educación en los distintos países, la Dirección del Departamento de Asuntos Educativos de la OEA acogió con especial interés la sugestión que la Asociación Nacional de Profesores de Administración Escolar (ANPAE), del Brasil, formuló en Puerto Alegre en 1965, en el sentido de celebrar un Simposio Interamericano de Administración de la Educación.Se consideró que, aunque el tema de la administración siempre se había tratado en los distintos seminarios y reuniones técnicas convocadas por la Unión Panamericana, todavía no se había organizado ninguna reunión interamericana para estudiar ampliamente la administración de la educación. Además, se pensó, como ha quedado confirmado después, que la participación de ANPAE, ayudaría a darle el nivel académico que requería el análisis a fondo de la problemática de la administración de la educación.

Transcurrieron varios años desde que la idea fue lanzada en Puerto Alegre y no fue sino hasta octubre de 1968, cuando pudimos celebrar el Simposio. Esta demora tal vez tuvo la ventaja de que la ejecución de la actividad estuvo precedida por la Declaración de los Presidentes

de América, en Punta del Este y por la V Reunión del Consejo Interamericano Cultural, en Maracay. Por esta circunstancia las recomendaciones del Simposio revisten especial importancia ya que, tanto los Jefes de Estado de América como los Ministros de Educación, han subrayado la urgente necesidad que tienen los países latinoamericanos de realizar esfuerzos para tecnificar la administración de la educación como uno de los primeros pasos hacia el mejoramiento de sus sistemas educativos.

El Simposio se organizó sin pretender que en él se llegara a recomendaciones del tipo convencional. Se pensó en una reunión técnica en la cual profesores universitarios que dictan cátedras de administración de la educación y administradores en servicio, discutieran ideas, conceptos, proposiciones oinformaciones y contribuyeran a lograr una visión más clara y moderna sobre la administración de la educación. Se tuvo la fortuna de obtener la colaboración del Dr. Jack A. Culbertson, Director Ejecutivo del Consejo Universitario para la Administración Educacional, quien, además de preparar el Documento de Trabajo, titulado "La Administración, Instrumento Fundamental para la Elaboración, Realización y Evaluación de los Planes de Desarrollo Educativo", participó en las deliberaciones del Simposio, ampliando sus puntos de vista vertidos en dicho documento y contestando numerosas preguntas y consultas.

El trabajo del Dr. Culbertson permitió analizar los aspectos fundamentales de la administración de la educación y los problemas que obstaculizan el éxito de la función administrativa. Igualmente propició la consideración de principios, criterios y métodos de trabajo que sirven para orientar la administración de la educación como instrumento para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo.

El otro documento básico de trabajo, titulado "La Formación y Mejoramiento Profesional del Personal para la Administración de la Educación", fue preparado por el Profesor Querino Ribeiro, de la Universidad de São Paulo, Brasil, con la colaboración de un equipo de profesores de la misma Universidad. La presentación de este importante documento y el debate que se desarrolló, con la participación de sus autores, dio oportunidad para tratar el tema en forma bastante exhaustiva y considerar las orientaciones, métodos y contenidos útiles para actualizar los programas de especialización de administradores de la educación.

Por último, la consideración de los trabajos que los participantes presentaron sobre aspectos específicos de la administración de la educación en sus respectivos países, propició un provechoso intercambio de experiencias sobre las estructuras administrativas de los sistemas de educación y sobre los problemas que presenta la administración de la educación, así como los progresos que se están logrando en

algunos países. El debate sobre estas experiencias contribuyó a darle al Simposio un sentido práctico, ya que muchos de los conceptos presentados en los trabajos del Dr. Culbertson y del Profesor Ribeiro pudieron ser analizados a la luz de la experiencia de los participantes y de las condiciones en que se desenvuelve la administración de la educación en los distintos países.

Al presentar este documento, que comprende el Informe y los trabajos básicos considerados en el Simposio, deseo expresar mi agradecimiento a todos los educadores que con su participación contribuyeron al éxito de esta actividad. De manera especial debo señalar la valiosísima labor de los Profesores Carlos Corrêa Mascaro y Antonio Pithon Pinto, quienes no escatimaron esfuerzos para asegurar la realización y el éxito del Simposio. Ellos dieron el impulso necesario para la preparación y ejecución de la reunión; a ellos se debe principalmente que la Secretaría General de la OEA en esta ocasión, contara con la colaboración valiosísima del Gobierno del Brasil y de dos de sus más meritorias instituciones: la Asociación Nacional de Profesores de Administración de la Educación y el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos.

Francisco S. Céspedes
Director
Departamento Asuntos Educativos

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Simposio Interamericano sobre Administración de la Educación, organizado y auspiciado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el Gobierno del Brasil y la Asociación Nacional de Profesores de Administración Escolar (ANPAE), se llevó a cabo del 9 al 16 de octubre de 1968, en Brasilia, Brasil.

En el Simposio participaron cuatro profesores integrantes de la Delegación del Brasil, incluyendo al Presidente de ANPAE; un Consultor y tres Especialistas del Departamento de Asuntos Educativos de la OEA, y un Delegado por cada uno de los siguientes países: Argentina, Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Enviaron representantes en calidad de observadores algunas organizaciones internacionales y varias instituciones educativas del Brasil, tales como las Secretarías de Educación y Consejos de Educación de los Estados y las Facultades de Filosofía. También estuvieron como observadores, cerca de 40 miembros de la ANPAE.

En la mañana del día 9 se celebró una sesión preparatoria bajo la Presidencia del Prof. Carlos Corrêa Mascaro, Director del INEP, con el propósito de establecer contacto con los delegados, distribuir los documentos del Simposio y aprobar las normas establecidas para el desarrollo de los trabajos.

La Mesa Directiva del Simposio quedó constituida por los profesores: Carlos Corrêa Mascaro, Ovidio de León, Félix Hernández Andino y A.Pithon Pinto.

La sesión de inauguración se celebró el mismo día 9 por la noche y fue presidida por el Ministro de Educación y Cultura, Diputado Tarso Dutra. En esta sesión hicieron uso de la palabra, el Ministro de Educación, el Prof. Ovidio de León por la OEA, el Prof. Carlos Corrêa Mascaro, en representación de INEP, y el Prof. Carlos María Peltzer, de Argentina, en representación de los Delegados de los países.

Temas del Simposio

De conformidad con los objetivos del Simposio, se consideraron dos temas básicos: 1. La administración como instrumento para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo; y, 2. La formación y mejoramiento profesional del personal para la administración de la educación. Para facilitar la discusión de los temas propuestos, se presentaron los siguientes documentos:

1o. "La Administración, Instrumento Fundamental para la Elaboración, Realización y Evaluación de los Planes de Desarrollo Educativo", preparado por el Dr. Jack A. Culbertson, Director Ejecutivo del Consejo Universitario para la Administración de la Educación, Columbus, Ohio, Estados Unidos de Norte América.

2o. "La Formación de Administradores Escolares", preparado por un equipo de profesores de Administración Escolar y Educación Comparada, de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo, bajo la coordinación del Profesor J. Querino Ribeiro.

Además, se presentaron varios documentos informativos; uno de la Secretaría General de la OEA, sobre la administración de la educación en varios países de América Latina; otro de la División de Documentación e Información del Centro Brasileño de Investigaciones Educacionales del Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos, titulado "La Enseñanza de la Administración Escolar en el Brasil", y los siguientes documentos breves que presentaron los participantes, sobre problemas específicos de la administración de la educación en sus respectivos países:

a. Problemas de Articulación y Coordinación de la Educación, (Uruguay).

b. La Administración de la Educación en el Paraguay (Paraguay).

c. Educational Administration in Barbados (Barbados).

d. Formación de Personal para la Administración de la Educación (Chile).

e. Obstáculos Administrativos para la Implementación del Plan de Desarrollo Educativo de Venezuela (Venezuela).

f. La Administración de la Educación en Honduras (Honduras).

g. La Administración de la Educación en Guatemala (Guatemala).

h. Federal and State Relations in Education (Estados Unidos).

i. Administración de la Educación en El Salvador (El Salvador).

j. Estudio Comparativo de la Administración de la Educación en las Provincias (Argentina).

k. Organización de los Servicios de Supervisión en Ecuador (Ecuador).

l. Algunos Aspectos de la Educación en el Brasil.

Análisis de los Documentos Básicos

El Simposio estudió en detalle los dos documentos básicos que se prepararon con tal propósito. El primero de estos documentos, titulado "La Administración, Instrumento Fundamental de la Elaboración, Realización y Evaluación de los Planes de Desarrollo Educativo", fue presentado por su autor, el Prof. Jack A. Culbertson. Después de la

presentación, hubo un animado y fructífero debate en el cual se plantearon consultas y problemas de carácter doctrinario, relacionados con la administración de la educación y los planes de desarrollo educativo. Los participantes presentaron sus problemas y dudas con referencia a la administración de los sistemas educativos de sus países. Este debate duró tres sesiones que resultaron en un productivo intercambio de ideas entre el Prof. Culbertson y los participantes.

Como Relator de este debate actuó el Prof. Hugo Albornoz. En el Informe presentado en la correspondiente plenaria, se señalaron los siguientes aspectos que fueron discutidos:

1. Definición de administración

Es la acción que se realiza para el desarrollo de programas y adopción de procedimientos, de acuerdo con la política existente y las leyes vigentes. Se complementa con la acción de liderazgo que tiende a introducir cambios en los programas, estructuras, leyes y otras dimensiones que afectan a la educación. En la mayoría de los países, la administración de la educación incluye, tanto las funciones administrativas propiamente dichas, como las de liderazgo. Las actividades de planeamiento están más relacionadas con el liderazgo, ya que tienen la intención de producir cambios.

Ampliando la definición de administración, se anota que si bien es cierto que el administrador de educación ejerce el plan de líder, hay que considerar que él no es el único que tiene que ver con esta función sino que debe contar con la colaboración y asesoramiento de líderes que actúan en otros campos, tanto para la determinación de las metas de educación, en función de las metas del desarrollo general del país, como para conseguir la comprensión y el apoyo del público para los planes elaborados. El administrador tiene que apreciar las relaciones entre las necesidades de la sociedad y el plan educativo, para generar un adecuado progreso y alcanzar las metas propuestas.

2. Liderazgo y planeamiento

La función de liderazgo es promover cambios antes que mantener el estado actual de estructuras políticas, leyes y propósitos. El planeamiento significa apoyo, tanto para la administración como para el liderazgo, en cuanto el planeamiento educativo estimula el desarrollo socio-económico, trata de mejorar las condiciones futuras; analiza las metas, las clarifica y las determina en términos de las necesidades presentes y futuras de los países.

La administración de la educación no incluye únicamente instituciones educativas con estudiantes a los cuales se ofrece un programa escolar; incluye también organizaciones en los diversos niveles (nacional, estatal, local) que tienen por objeto ofrecer ayuda y liderazgo en el campo de la educación.

3. Diferencias entre planes a largo plazo y planes a corto plazo

La elaboración de planes a largo plazo es un proceso complejo que se dificulta por el hecho mismo de abarcar un tiempo mayor y por la falta de precisión al proyectar las condiciones de desarrollo de este plan. Por lo general los planes a largo plazo se formulan a nivel nacional y en relación especialmente, con el desarrollo económico y social del país. Los planes a corto plazo son más simples y se refieren a realizaciones en el nivel local. Regularmente la realización de los planes locales representan una revisión sobre la marcha de los planes a largo plazo, que deben ser flexibles y adaptables a las condiciones cambiantes.

4. La administración como ejecución de los planes

En la ejecución de nuevos planes el administrador, como líder, ejerce una gran influencia. Desgraciadamente en el campo de los hechos, se colocan tantas responsabilidades de tipo rutinario sobre el administrador, que le limita la posibilidad de ser un líder en la educación, como sería deseable.

El planeamiento es una función de la administración; es un medio útil para la consecución de fines específicos y de cambios favorables. La introducción de cambios se refiere, tanto a cambios pequeños de detalle, como a cambios radicales para solucionar problemas y necesidades también radicales. Con demasiada frecuencia los cambios que se realizan en administración no son fundamentales; en general los sistemas educativos son reacios al cambio y tienden a ser más bien conservadores.

Por lo general la decisión final corresponde, por ley, a la autoridad política, que no siempre favorece el cambio; pero el administrador, en su función de líder, debe aconsejar, orientar e influir para que estas decisiones sean las más convenientes.

5. Cómo se refleja, en la formación de administradores de la educación, la influencia de la administración general y la problemática educativa, en los Estados Unidos.

En los diez últimos años se han hecho muchas adaptaciones en los programas para la formación de administradores de la educación, principalmente para capacitarlos en los aspectos de toma de decisiones, planeamiento y otros procesos fundamentales en todos los sistemas de educación. Entre estas adaptaciones cabe destacar las siguientes:

a. Se han establecido escuelas graduadas de administración para negocios, administración general de la educación, de hospitales y de otros campos. En el primer año, se pone acento en aspectos que tienen aplicación en todas las organizaciones y se utilizan las técnicas más modernas; hay una media docena de universidades que están realizando este trabajo.

b. En algunas escuelas de educación y departamentos de administración de la educación, se han establecido programas similares. Cada universidad mantiene, sin embargo, marcadas diferencias y los programas, en consecuencia, son diferentes y experimentales en varios casos. Uno de los métodos seguidos consiste en el uso de los estudios sociales y sus contenidos como bases para la elaboración de los programas de preparación de administradores de la educación. Para este propósito se realiza un intercambio entre estudiantes de los departamentos de administración de educación y los departamentos de ciencias sociales. La educación tiene propósitos específicos estrechamente relacionados con los aspectos sociales y económicos de los países: raza, economía y problemas sociales en general.

6. La educación como medio o como fin

Los filósofos han discutido ampliamente este tema. En muchos países, la educación es un instrumento o un medio para que los desventajados puedan mejorar; un arma contra la pobreza y contra el racismo; un medio para mejorar la economía. Desde el punto de vista de la política educativa y de la consecusión de sus metas, es un medio. Pero es también un fin en cuanto constituye una aspiración, un ideal moral de la sociedad que debe alcanzarse y que puede medirse en terminos de resultados como servicios a los individuos.

7. El planeamiento de la educación y la inclusión de nuevos elementos que produzcan cambios

Siempre hay nuevos elementos que deben incluirse en el planeamiento educativo, de acuerdo con los avances de la tecnología y con nuevos requerimientos sociales y económicos. El estudio de las drogas y la química y su efecto en la memoria y la capacidad de aprendizaje, por ejemplo, son elementos que tendrán que tenerse en cuenta en el planeamiento educativo. Debe considerarse, igualmente, los contenidos que servirán a los estudiantes en el futuro. Los factores económicos tienen también que ejercer poderosa influencia en el planeamiento.

8. Metodología para resolver los problemas derivados de la ejecución de un sistema de planeamiento propuesto

a. Se requiere, en primer término, un análisis de la propia situación para identificar los problemas; ésta es la base del análisis de sistemas. Uno de los problemas puede referirse al personal, tanto del aspecto cuantitativo como en el de su calidad. Los problemas varían de un país a otro, pero lo importante es que se consiga la aceptación de la idea, lo cual puede ser producto de la acción del líder.

b. Los problemas deben ser definidos mediante el análisis de la información disponible y la consulta con personas calificadas. Es aconsejable intercambiar ideas con personas que tienen experiencias en la implementación del plan.

9. Etapas para el planeamiento de cambios de un sistema educativo nacional

a. Definir los objetivos del sistema educativo propuesto;

b. Definir las medidas que permitan apreciar el éxito o fracaso del sistema;

c. Análisis de las limitaciones y problemas existentes;

d. Determinación de los problemas sobre los cuales se puede hacer algo y de aquéllo sobre los cuales nada se puede hacer;

e. Desarrollo de ideas para resolver los problemas;

f. Formulación de programas para alcanzar los objetivos propuestos, sobre la base de los problemas existentes y los recursos disponibles;

g. Promover un sistema de información que ofrezca los datos necesarios para la determinación de los éxitos y fracasos;

h. Ejecución del programa;

i. Introducción de adaptaciones y cambios que se juzguen necesarios a lo largo de la ejecución del programa.

10. Necesidad de aumentar los presupuestos de educación, tanto en los países desarrollados como en aquéllos en vías de desarrollo

Las demandas de los sistemas educativos son cada vez mayores, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo.

La necesidad de aumentar los presupuestos para educación es, por lo tanto, general en todos los países, pero hay que aclarar que es indispensable, en primer término, buscar una mejor utilización de los fondos disponibles, a fin de que el producto de la educación mejore en calidad y en cantidad. Se ha observado en algunos países de la América Latina que, a pesar de que los presupuestos para educación se han triplicado, el rendimiento de la escuela ha permanecido estacionario, especialmente en el aspecto cualitativo. Sin recursos económicos no puede mejorarse la educación que, por otra parte, se considera como una inversión más que como un gasto, ya que mejora la productividad económica de los individuos. Se nota con frecuencia que mientras más alto es el nivel educativo de las personas, más alta es también su capacidad de productividad.

Es aconsejable que se establezca la necesaria prioridad en los gastos destinados a la educación, dando preferencia a aquellos aspectos qué, como los de administración, producen un efecto multiplicador.

11. Los métodos de la administración de negocios y su aplicación a la administración de la educación

Los métodos de la administración general son aplicables a cualquier tipo de organización. Hay que anotar, sin embargo, algunas diferencias fundamentales que determinan una variación en la forma de aplicación de estos métodos y en la medida de sus resultados. Así por ejemplo:

a. La diferencia de propósitos. Estos son fundamentalmente económicos en las empresas privadas, y sociales en la educación, aunque en ambos tipos de organización existen también factores e intereses sociales y económicos;

b. En las empresas privadas es mayor la precisión y la facilidad de definir metas que en el área de la educación;

c. La educación como una agencia de gobierno es menos independiente y está más sujeta a las influencias políticas que las empresas comerciales, a pesar de que éstas puedan tener también un control del Estado.

Terminada la discusión, los organizadores, participantes del Simposio, dejaron constancia de su aplauso y agradecimiento al Dr. Culbertson, por la valiosa contribución que significa su documento, tanto por su elevada calidad profesional, como por haber cubierto, en forma muy adecuada, los diversos aspectos de tan amplio e importante tema.

Para la discusión del segundo tema de la agenda, el Simposio tuvo como base el documento titulado "La Formación de Administradores Escolares" presentado por los Profesores Carlos Corrêa Mascaro y J. Querino Ribeiro.

Después de la presentación del documento, se ofreció la palabra a cada uno de los participantes para formular preguntas, solicitar aclaraciones o hacer los comentarios que consideraran pertinentes al tema.

En sus intervenciones, todos los participantes tuvieron frases de aplauso para los autores del documento y la mayoría estuvo de acuerdo, en principio, con los planteamientos que en él se hacen. Se reconoció, sin reservas, la apremiante necesidad de formar personal capacitado para las diferentes tareas administrativas y para los distintos niveles y aspectos de la administración.

A lo largo de las intervenciones surgieron algunas cuestiones de particular interés sobre el tema, que promovieron discusiones y aclaraciones por parte, tanto de los participantes, como de los profesores Corrêa Mascaro y Querino Ribeiro. Los principales aspectos presentados fueron los siguientes:

1. Preparación de personal para los distintos niveles de la administración

Se hizo la observación de que la identificación de los elementos que distinguen el papel de los maestros y profesores del de los directores, sugiere la necesidad de diferenciar la preparación que reciban unos y otros y también la que se

ofrezca para los diferentes tipos de administradores. Sobre el particular se convino en que el papel del administrador es básicamente el mismo en todos los niveles y que, en la preparación de los distintos tipos de administradores, puede y debe haber un amplio común denominador. Se estimó que las experiencias que se presenten después a los administradores así formados, los pueden capacitar para las funciones en niveles superiores de la administración.

Se apuntó que por el momento, algunos países no pueden formar administradores de escuela primaria en nivel de postgrado; pero se convino en que debe ser una aspiración, la formación de este personal en niveles superiores, pues así se podrá lograr mayor grado de eficiencia y se podrá reclamar trato diferente para los administradores de escuela primaria.

2. Areas de estudio en la formación de administradores

Se señaló que todavía no hay suficientes experiencias en la América Latina que permitan formular una doctrina administrativa o un esquema teórico amplio para la formación de administradores. Se insistió en que por ello el documento sólo presenta un esquema provisional que puede servir como punto de partida para nuevos estudios y para su reforma, según sea necesario.

Aunque se admite que es difícil determinar qué se debe enseñar en este campo, se advierte que debe pensarse en un grado de flexibilidad en el área de los conocimientos específicos para que los candidatos puedan escoger entre distintos aspectos de la especialización en la administración de la educación. (Administración del currículum, del personal, de los alumnos, de la planta física, etc.)

También se indicó la conveniencia de pensar en términos de semestre y de sistema de créditos, para indicar la duración de los cursos y determinar su valor académico.

3. Selección de candidatos para los cursos

Se planteó el problema de los criterios para escoger los candidatos que deben prepararse para la administración de la educación.

Se presentó la conveniencia de abrir la oportunidad a profesionales de otras áreas y de no limitarla sólo a quienes tengan estudios superiores de pedagogía. Este criterio promovió una animada discusión, ya que hubo quienes indicaron el peligro de desplazamiento de los educadores por otros profesionales. Se convino en que la profesión se vitaliza con los contactos interdisciplinarios y en que urge una reforma y renovación en la profesión para cumplir adecuadamente las funciones, cada vez más complejas, que le corresponden. Se señaló que la educación es un campo multiprofesional que necesita de la ayuda de otros campos.

4. Necesidad de reformas legales

Se indicó que al mismo tiempo que se realizan esfuerzos para la formación y capacitación de administradores para la educación, es necesario pensar en la reforma de las leyes y reglamentos que con frecuencia obstaculizan o limitan la acción de los administradores. Las leyes deben propiciar el desarrollo de una administración dinámica y progresiva. Se debe tratar de tener una legislación especial para el tratamiento adecuado de los problemas de la educación y de la profesión de la enseñanza.

5. Escalafón separado para administradores

La forma en que se logra el ascenso en la carrera docente, teniendo como grados superiores de la escala los cargos administrativos, ofrece grandes inconvenientes, pues con frecuencia ellos significa darle una mayor importancia a la mera antigüedad de servicio que a la capacitación adecuada para las funciones específicas de la administración. Se convino en que urge pensar en el establecimiento de un escalafón separado para los administradores de la educación.

6. Necesidad de una terminología

Una de las preocupaciones de casi todos los participantes fue la falta de acuerdo en que una terminología precisa y bien definida dentro del campo de la administración de la educación. Se convino en la necesidad de tener oportunidad, en un próximo Simposio, de discutir a fondo este problema de la terminología.

A pesar de que no hay acuerdo en todas las definiciones dentro del campo de la administración, se convino como punto de partida, señalar dos áreas amplias: una, la de aquellas actividades de base, relacionadas en forma específica con la docencia; y otra, que tiene como fin crear las condiciones para que las tareas docentes puedan ser realizadas con éxito. Los supervisores corresponden a la primera de estas áreas, son orientadores y su trabajo está más directamente relacionado con la actividad técnica de la enseñanza que con la de la administración.

7. Comisión interuniversitaria para planear la realización de estudios de administración escolar

Aunque se reconoció que las universidades deben tener la responsabilidad de preparar los cuadros superiores de la administración de la educación, se advirtió que una comisión encargada del planeamiento de los estudios en administración escolar, debe estar abierta también a la participación de otros organismos o instituciones que tienen a su cargo la tarea de formar personal para la dirección y la supervisión.

8. Propósitos del programa de formación de administradores

Se advirtió la necesidad de aclarar en forma debida los propósitos de un programa de formación de administradores de la educación. Se considera que sin una determinación precisa

de lo que se espera lograr con el programa de formación de administradores, no se puede, ni elaborar un currículum adecuado, ni tomar otras decisiones importantes para el mejor desarrollo del programa. Al final de las intervenciones de los participantes, hubo un consenso general con respecto a que, en la consideración de los dos trabajos presentados en el Simposio, se puso en evidencia la falta de personal preparado para ejercer las funciones de administración de la educación y para aplicar técnicas modernas en esta importante área.

Igualmente se puso de manifiesto una conciencia clara y una voluntad decidida de hacer lo que sea necesario para suplir la falta de este personal. También se anotó la urgencia de realizar los estudios que se requieran para determinar las necesidades de personal calificado que tienen los países en lo que se refiere a la administración de la educación.

Se convinc en que como mensaje del Simposio, cada participante lleve la inquietud de la necesidad y la conveniencia de iniciar, en su país, un programa para la formación de personal calificado para ejercer las funciones relacionadas con la administración de la educación, complementado con la acción permanente de capacitación y perfeccionamiento del personal en servicio en los distintos cargos administrativos.

Por último, se hizo un llamado a la OEA para que establezca, con prioridad, un Proyecto Interamericano para su inmediata ejecución, con miras a:

a. El perfeccionamiento de personal calificado para ejercer altas funciones de liderazgo en el campo de la administración de la educación;

b. Servir de vehículo para recoger informaciones, elaborar y distribuir documentos que ayuden a aquéllos que se dediquen a la administración de la educación;

c. Propiciar entre los países participantes del programa, intercambio de ideas, de experiencias, de análisis y de autocrítica, tomando en cuenta la dinámica educacional de hoy y su impacto en el mundo de mañana;

d. Permitir una permanente oportunidad de entrenamiento de aquéllos que están en servicio, cualquiera que sea el cargo que desempeñen en el sector de la administración de la educacion; y,

e. Propiciar de modo especial, medidas para que los profesores de administración escolar tengan oportunidad de renovar y actualizar periódicamente sus conocimientos.

En la Reunión de Clausura que tuvo lugar el 15 de octubre en la noche, hicieron uso de la palabra la señorita Isabelle Deblé, Representante de la UNESCO; el Profesor Hugo Albornoz, de la OEA; el Profesor Carlos Corrêa Mascaro, Director del INEP; el Profesor Antonio Pithon Pinto,

Presidente de ANPAE; el Profesor Félix Hernández Andrino, Vice-Ministro de Educación de Guatemala, y el Profesor Víctor Francisco Schuch, de la Universidad Federal de Santa María, Rio Grande do Sul, Brasil.

En resoluciones presentadas en la última sesión plenaria se dejó constancia del gran espíritu de trabajo que caracterizó el desarrollo del Simposio, de la cordialidad que hubo en la dirección de las actividades entre los representantes de los organismos auspiciadores, y del agradecimiento sincero de los participantes por atenciones recibidas en Brasilia, de parte de las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, y de los miembros de ANPAE.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

LA ADMINISTRACION INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA LA ELABORACION , REALIZACION Y EVALUACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO EDUCATIVO

por

Jack A. Culbertson, Director Ejecutivo

The University Council for Educational Administration

COLUMBUS, OHIO

INTRODUCCION

El término "planes de desarrollo educativo" se viene usando cada día con mayor frecuencia en los distintos niveles educativos de todos los países del mundo. Los planes de desarrollo educativo frecuentemente se toman como medios importantes para lograr los objetivos de la política nacional relacionados con asuntos de gran significación, tales como la demanda de recursos humanos, el progreso tecnológico, el desarrollo económico y la movilidad social. La creciente necesidad de aplicar los planes de desarrollo educativo al logro de los objetivos nacionales contribuye a explicar por qué algunos observadores de los asuntos mundiales han llamado al decenio de 1960-1969 la "Década del Desarrollo" y por qué otros, al referirse a la educación, la mencionan como la "piedra angular del progreso".

A medida que la educación toma mayor importancia en todo el mundo, la preparación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo se convierten evidentemente en procesos primordiales en cualquier país. Aún más, siendo la administración un instrumento básico para dirigir y facilitar dichos procesos, es muy propio que su función sea bien estudiada y que se aclare su relación con la ejecución de los planes de desarrollo educativo.

Los principales propósitos de este trabajo son: describir la función administrativa, determinar en qué medida ésta ejerce alguna influencia de importancia en la ejecución de los planes de desarrollo educativo y ofrecer información sobre los medios que pueden emplearse en el desarrollo, ejecución y evaluación de dichos planes. Al considerar la función del administrador y los medios que puede usar, se reconocerán, se formularán y se estudiarán teorías pertinentes sobre administración. Además, se harán determinadas observaciones sobre los valores y las limitaciones de los distintos conceptos y medios de trabajo.

En el trabajo se da más importancia a la consideración del tema en general que al contenido específico de cada aspecto del mismo. Las generalizaciones que se ofrecen se basan principalmente en el trabajo de autores de Estados Unidos cuyas ideas, a la vez, surgen de estudios y experiencias sobre administración en su país. En el trabajo no se intenta sugerir la aplicación específica de conceptos a la administración en los países de América Latina. Sin embargo, se espera y se cree que las ideas presentadas sean de utilidad para las personas que estudian y ponen en práctica la administración en estos países. Los participantes en el Simposio sin duda podrán ayudar a determinar en qué medida los conceptos y teorías sobre administración que se desarrollan en el norte se adaptan a las condiciones educativas de la América Latina. Estos conceptos pueden ser valiosos para los educadores y administradores del continente americano.

Antes de comenzar a considerar el tema es propio definir los términos "administración", "liderato", "gerencia", "concepto", y "teoría". En los Estados Unidos suele establecerse cierta diferencia entre administración y liderato. Por administración generalmente se entiende la ejecución de los planes, la política educativa, los programas y los procedimientos que se han diseñado para lograr las metas establecidas por la organización. El liderato más bien se orienta hacia la creación de nuevas políticas institucionales, de nuevos planes, organizaciones, metas o programas. Sin

embargo, en vista de que la frase "preparación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo" evidentemente significa hacer cambios en la organización de la educación, el término "administración", tal como se usa en este trabajo, comprende tanto el liderato como los procesos administrativos. En ciertas ocasiones se usa el término "gerencia' como sinónimo de administración.

El término "concepto" se usará con referencia a ciertos elementos o grupos de elementos variables que son propios de la administración o que de algún modo la afectan. Algunos ejemplos de estos conceptos son la "determinación", la "información", la "pobreza", y la "organización informal". El término "teoría" se refiere a una serie de declaraciones que arrojan luz sobre las relaciones que existen entre distintos conceptos, como, por ejemplo, entre la "organización informal" y la "determinación'.

LAS DISTINTAS ESPECIES DE GENERO ADMINISTRATIVO

¿Qué relación existe entre los tipos de administración en los campos de la educación, los negocios, el gobierno y otras organizaciones con tipos de administración similares? ¿En qué medida se asemejan o difieren estas clases del género administrativo? ¿Sería posible el intercambio de administradores entre las distintas organizaciones?

La importancia que se ha dado al género

Durante los últimos quince años en Estados Unidos se ha dado creciente importancia a la idea de que los procesos básicos de administración son similares aunque funcionen en organizaciones distintas. 1/

John Walton, por ejemplo, ha llegado al extremo de decir que: "Los principios de administración son básicamente los mismos para todas las organizaciones ya sean éstas de carácter educativo, industrial, gubernativo o eclesiástico". 2/ Esta opinión expresada por Walton y otros autores, ha sido fortalecida, de un lado, por una serie de hechos que han dado al traste con el aislamiento tradicional que existía entre los estudiosos de la administración, y por otro lado, por ciertos acontecimientos políticos y sociales que han puesto en más íntima comunicación a los administradores de negocios, de organismos educativos y del gobierno. Veamos cuáles han sido algunos de los acontecimientos que han reforzado la tendencia a dar realce a los principios comunes de la administración.

En primer lugar, el Gobierno Federal cada día se preocupa más por la educación en el nivel local, estatal y nacional. En 1961, por ejemplo, los departamentos de educación de los estados tuvieron a cargo la administración de setecientos cincuenta millones de dólares en fondos federales, cantidad que en 1966 ascendió a casi tres mil millones. Durante el mismo período el número de programas federales administrados por los departamentos de educación estatales, aumentó de 10 a 20. Uno de

1. Jack Culbertson. "Trends and Issues in the Development of a Science of Administration", en Perspectives on Educational Administration and the Behavioral Sciences. Eugene, Oregon: Center of Advanced Study of Educational Administration, 1965.

2. John Walton. Administration Policy Making. Baltimore, Md., John Hopkins Press, 1959. p. 35.

los efectos más significativos que tuvieron estos programas fue mejorar la comunicación entre los administradores de la educación en el nivel local, estatal y federal. Otro efecto favorable fue promover la comunicación, no sólo entre los administradores de la educación, sino entre éstos y los administradores de otras dependencias gubernativas. En el nivel local, por ejemplo, los programas sostenidos con fondos federales exigían a los administradores de la educación ponerse en contacto directo con los administradores de varias agencias del gobierno de las ciudades. La comunicación que se estableció de este modo seguramente capacitó a los administradores para tener una visión más clara de los problemas, intereses y necesidades comunes.

Durante la última década se ha venido usando con mayor frecuencia la frase en inglés "business-education-interface". Esta confrontación educación-negocios se expresa en varias formas. En el campo de los negocios, por ejemplo, se ofrecen programas especiales de educación, a veces sostenidos con fondos federales, para estudiantes del sector público. Para ello se proveen nuevos materiales educativos y se establecen comisiones especiales que estudian los problemas de la educación. También es significativo el hecho de que en los años recientes cada día se mira más la educación como una inversión, orientación ésta que prevalece mayormente en el sector privado. Al mismo tiempo, los hombres de negocios más destacados ya hablan sobre sus grandes responsabilidades sociales, cosa que rebasa el motivo de ganancias materiales y los lleva al desarrollo de experimentos y pruebas tales como la manera de mejorar las condiciones del hombre de color. Tales acontecimientos revelan una unidad de acción entre el mundo de negocios y el de la educación en proporción mayor de la que se esperaba.

Los hechos en el mundo académico también han ayudado a desarrollar y dar mayor significación al concepto de la administración como tal. Por ejemplo, la revista Administrative Science Quarterly se fundó en el año 1956 dentro del concepto general que prevalecía sobre la administración. Sus primeros cuatro números contienen artículos sobre la administración de organizaciones en campos tan distintos como la investigación en corporaciones, las empresas de barcos ingleses y norteamericanos, los negocios en Rusia, la administración de hospitales y los sistemas de representación de fabricantes. Se publicaron otros artículos que, en general, trataron sobre las teorías aplicables a una gran diversidad de organizaciones tales como uno escrito por Talcott Parsons titulado "Sugerencias para el Enfoque Sociológico de la Teoría de las Organizaciones".

Otro elemento que tendió a poner de relieve los principios comunes de la administración fue el creciente interés por establecer escuelas graduadas de administración el cual culminó con la organización de algunos centros destinados a preparar administradores para los negocios, el gobierno, la educación y otras organizaciones, todo bajo un programa común de educación sobre administración. Esta manera de enfocar el problema no sólo presuponía establecer una comunicación más estrecha y una comprensión más cabal entre los administradores de las distintas organizaciones sino que dio mayor importancia a los aspectos comunes del liderato en varias organizaciones. 3/

Estos progresos, además de los mencionados en la revista Administrativa Science Quarterly, han hecho que los sociólogos interesados en estudiar organizaciones en diferentes situaciones tengan una comunicación más íntima.

---

3. Richard Snyder. "The Preparation of Educational Administrators". George Baron, Dan Cooper and W. Walker. Eds. Educational Administration: International Perspectives . Chicago, Rand McNally, 1969.

El hecho de que se hayan difundido y usado en distintas organizaciones determinadas teorías sobre las técnicas para llegar a conclusiones, también ha ayudado a realzar los alcances comunes de la administración. Por ejemplo, está claro que el análisis de sistemas, que se describe detalladamente más adelante, ha tenido aplicación a una gran variedad de organizaciones militares, gubernamentales, industriales educativas y en hospitales. Aún más, las grandes corporaciones que tienen que ver con la aeronáutica y el espacio y que han logrado desarrollar los sistemas de análisis más complicados, recientemente han aplicado sus técnicas a los problemas relacionados con el transporte, la contaminación del aire y del agua, la delincuencia juvenil, el manejo de información en las escuelas secundarias y otras actividades. Es muy significativo el hecho de que la "Litton Corporation" hace poco firmó un contrato con el gobierno de Grecia por el cual se propone señalar, "con sus reglas de cálculo, sus computadoras, su tecnología y sus métodos de trabajo, las oportunidades de desarrollo que ofrece ese país en los campos del turismo, la industria y la agricultura" ("Wall Street Journal", 20 de febrero de 1968). El amplio uso que se da en las diversas organizaciones a las técnicas para tomar decisiones ofrece, por lo tanto, evidencia adicional en favor de la tesis de que existe una similitud básica entre la función administrativa de las diferentes organizaciones.

Distintas clases de administración. Sus rasgos comunes

Pocas personas sostendrían que la función administrativa es completamente igual en las diferentes organizaciones, aun cuando se hayan aplicado las mismas técnicas para tomar decisiones en muchas organizaciones y a pesar de que en todos los casos hayan sido utilizados los procesos básicos administrativos de comunicación, iniciación de cambios, conservación de la moral, coordinación y planeamiento. Las diferencias emanan, por ejemplo, del hecho de que las organizaciones buscan el logro de propósitos especiales: los negocios buscan ganancias, las escuelas desean impartir conocimientos, los hospitales quieren dar salud y los departamentos de policía, velar por el cumplimiento de la ley. Como los propósitos difieren, así las organizaciones se inclinan a adaptarse a los hechos y condiciones sociales. 4/ Las condiciones de pobreza, por ejemplo, tendrían diversos significados para los administradores de organizaciones distintas. A la escuela le podría preocupar la adopción de programas que permitan mayor igualdad de oportunidades para aprender. Los dirigentes de los negocios estudiarían el problema de la pobreza desde el punto de vista de su efecto en el mercado y en el empleo. Los administradores gubernamentales podrían analizar el problema y diseñar programas para aliviar las condiciones que crean la pobreza.

La posibilidad de determinar con precisión la medida en que se logran las finalidades difiere de una a otra organización. Por lo general el producto final de las organizaciones del sector industrial es de carácter más concreto y definido que el de las organizaciones públicas. Por ejemplo, los aparatos de radio que se fabrican para el mercado son productos más definidos que las oportunidades de aprendizaje que se destinan a cambiar la conducta del estudiante. También las organizaciones públicas están inevitablemente más implicadas en los vaivenes políticos que las organizaciones privadas, cosa que tiene repercusión especial en la administración de ambos tipos de organizaciones. Por el hecho de que el proceso de tomar decisiones en las organizaciones públicas con frecuencia incluye consideraciones y actividades políticas, dicho proceso se hace menos susceptible a cambios que en las organizaciones privadas. Es por este motivo, sin duda, que hay mayor inseguridad respecto a los logros inmediatos de las organizaciones que se proyectan en un sector público comparadas con las del sector privado. Del mismo modo, la función administrativa propia ofrece menos riesgos en el mundo de los negocios que en el sector público.

---

4. Jack Culbertson: "Common and Specialized Content in the Preparation of Administrators". Donald Leu and Herbert Rudman (Eds.) Preparation Programs for School Administrators (East Lansing, Michigan: Office of Research and Publications, College of Education, Michigan State University, 1963), p. 47.

En las organizaciones y en la administración surgen otras diferencias que van más allá de los propósitos de la administración y del lugar donde ésta se lleva a cabo. Las variaciones entre las actividades que desarrolla el personal también hace que difieran los requisitos de la administración. Por ejemplo, las organizaciones donde el personal se dedica a la investigación y el desarrollo indudablemente difieren de las organizaciones cuyo personal se ocupa en la producción de automóviles. La investigación y el desarrollo, dicho de otro modo, imponen mayor esfuerzo creador al personal de las organizaciones y requieren más libertad para definir y estudiar los elementos variables. En este proceso no hay lugar para la rutina o la repetición de tareas que son características de la producción en masa. El personal de investigación se inclina menos al conformismo, es más independiente y menos susceptible a la supervisión. Todos estos factores influyen en la administración.

En resumen, puede decirse que ha habido cierta tendencia en las últimas décadas a dar importancia a los principios comunes de la administración en las distintas organizaciones. Es obvio que en todas las organizaciones funcionan procesos básicos como la comunicación, el tomar decisiones, los cambios de organización, la coordinación, el planeamiento y el crear y conservar la disposición mental del personal. Se ha demostrado también que las técnicas para tomar decisiones con base en el análisis de sistemas se pueden aplicar a una gran variedad de organizaciones.

Al mismo tiempo que se destaca la importancia de los elementos comunes de la administración, se reconoce que hay diferencias entre las organizaciones que afectan la administración. En las organizaciones que persiguen finalidades distintas habrá diferencias administrativas con relación a la medida en que se puede definir con precisión los logros que se obtienen, en las decisiones que se toman, en la medida de incertidumbre que prevalece cuando se toman las decisiones y en la naturaleza de los procesos en que trabaja el personal. Los dirigentes en los campos de los negocios, la educación y los organismos gubernativos cada día se acercan más unos a otros mientras los sociólogos cada vez ponen mayor atención al estudio intenso de las organizaciones en sus diferentes ambientes. Todos los acontecimientos tienen especial significación para las personas encargadas de preparar y desarrollar los planes educativos.

DEMANDA SIN PRECEDENTES EN LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

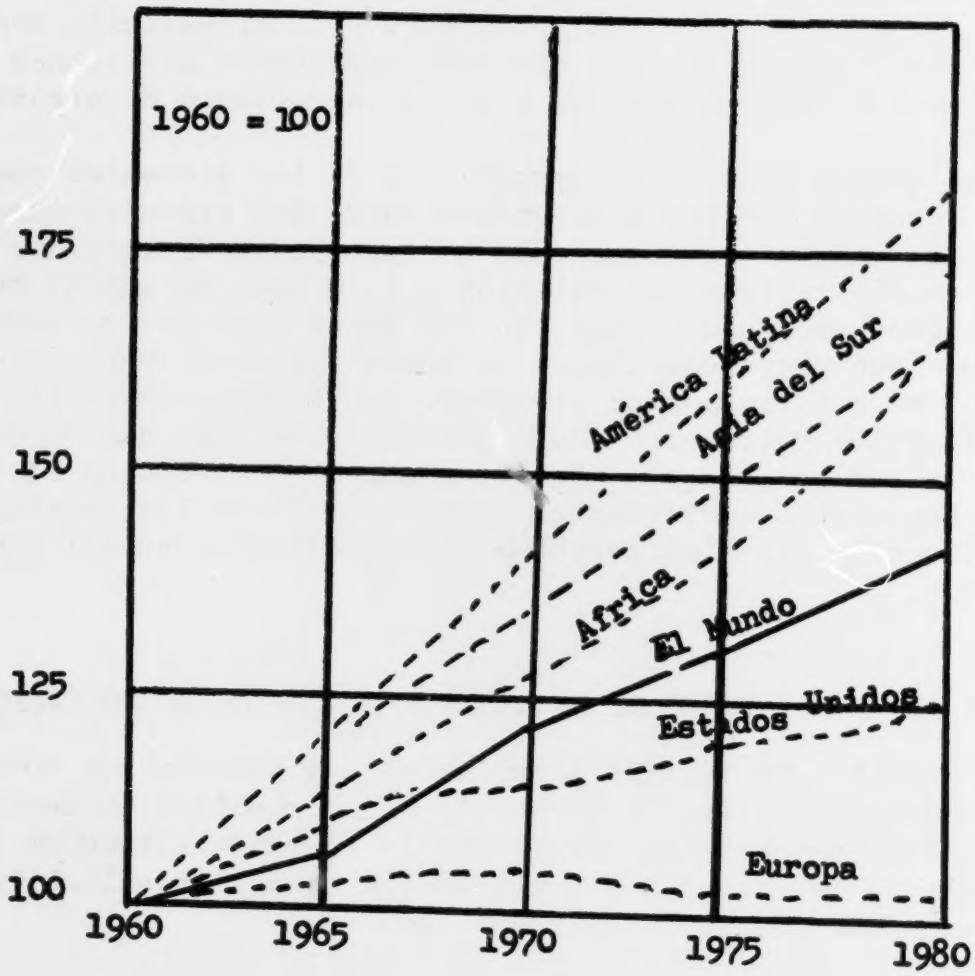
Antes de hablar sobre las teorías y conceptos que arrojan luz sobre la naturaleza y función de la administración, es necesario hacer resaltar la demanda sin precedentes que afrontan las personas que cargan con la responsabilidad de preparar y de llevar a cabo los planes educativos. A continuación se sugieren las grandes demandas que enfrentan los administradores de la educación:

1. El rápido crecimiento de la población de edad escolar en el mundo.
2. El crecimiento en tamaño y complejidad de las instituciones educativas.
3. La tendencia fortalecida y muy extendida de ver la educación como instrumento importante para lograr los objetivos nacionales.
4. La creciente necesidad de reajustar e innovar los sistemas escolares, y,
5. La creciente demanda de fondos para la educación.

Algunos otros detalles bastarán para dar una idea aún más clara de la manera en que los elementos anteriores están abriendo oportunidades raras y creando nuevas responsabilidades a los directores de los sistemas escolares.

CUADRO I

La población de edad escolar en los países en desarrollo está creciendo muy rápidamente . . .



mucho más rápidamente que la población total.

POOR ORIGINAL COPY - BEST AVAILABLE AT TIME FILMED

Nunca, como en las últimas décadas, la matrícula y la población de edad escolar han crecido tan rápidamente. El crecimiento ha recibido estímulo de los padres de todo el mundo que desean más y mejores oportunidades educativas para sus hijos, de la nueva política pública que ha ampliado las oportunidades de educación para los distintos grupos de población escolar y de la explosión de la población, hecho éste bastante conocido y generalizado. La población en edad escolar continuará aumentando rápidamente en todos los países del mundo aunque en ninguno de ellos la explosión de la población tendrá la magnitud que alcanza en la América Latina. El Cuadro I demuestra las tendencias generales del crecimiento de la población de edad escolar en distintos países, incluyendo las proyecciones para América Latina. 5/

La industrialización continúa extendiéndose por casi todo el mundo y estimula el establecimiento de grandes organizaciones en la sociedad. La expansión en el tamaño de los sistemas escolares toma mayores proporciones por el aumento de la población escolar. Así, en muchos países tanto los sistemas escolares como las organizaciones a las que están asociados, se están convirtiendo en elementos de mayor tamaño y complejidad. La especialización está asociada a la complejidad mientras que el tamaño crea más divisiones y sub-divisiones administrativas. 6/ Por ser las organizaciones educativas más grandes y complejas y por ser más amplias las condiciones económicas y políticas que las rodean, las demandas en el rendimiento de las personas encargadas de contribuir a que los sistemas educativos rindan efectiva labor han aumentado aún más.

En el trabajo reciente de investigación sobre el desarrollo de la educación en el plano internacional, (International Development Education), gran parte del contenido se organizó bajo los capítulos "La Educación y el Desarrollo Económico", "La Educación y el Desarrollo Político" y "La Educación y el Desarrollo Social" 7/. Estos títulos revelan claramente que se espera que la educación contribuya a que se logren los fines económicos, políticos y sociales. Por ejemplo, se espera que la educación contribuya de diversas maneras a la formación del capital humano, ayudando a descubrir y desarrollar el talento de los estudiantes y a mejorar la calidad de su trabajo, ofreciéndoles destrezas que requieren readiestramiento en los oficios, contratando y preparando maestros capaces de desarrollar las destrezas básicas de sus alumnos, etc. La formación del capital humano, a su vez, es elemento esencial para cualquier país que se interese en lograr un desarrollo económico efectivo. El requisito de que los sistemas educativos respondan a necesidades nacionales tan importantes como la formación del capital humano crea nuevas y mayores demandas para la educación. Estas demandas exigen, al mismo tiempo, una inusitada visión y capacidad entre los directores encargados de asegurar que los fines y programas de las instituciones educativas guarden relación estrecha con las necesidades reales y corrientes de la sociedad y que se preparen planes juiciosos para atenderlas.

---

5. Adaptado de: Philip H. Coombs, The World Educational Crisis--A systems Analysis (International Institute for Educational Planning, 7 rue Eugene-Delacroix 75, Paris, 1967), p. 40.

6. Dan Lortie, "Complexity, Specialization and Professional Knowledge: Overall Strategies in the Preparation of School Administrators," en Jack Culbertson y Stephen Hencley (Eds) Preparation of Administrators: New Perspectives (Columbus, Ohio: The University Council for Educational Administration, 1962), pp. 73-88.

7. Seth Spaulding, et. al., Review of Educational Research (Washington, D.C.: The American Educational Research Association, June, 1968, Vol. XXXVIII, Nº 3).

A medida que la población escolar aumenta, que los sistemas escolares crecen y que las instituciones educativas persiguen metas de interés nacional, se hace necesario algo más efectivo que la preparación de planes juiciosos. La eficaz preparación de los planes para asegurar que las instituciones puedan alterarlos y adaptarlos a sus condiciones es una tarea de primordial importancia. Las adaptaciones que hacen las instituciones pueden ser en el aspecto físico tales como la construcción de nuevos edificios, la ampliación de locales o la adquisición de equipo más útil. Puede ser también de aspecto menos material como el diseño de nuevos programas, métodos de enseñanza y cursos destinados a atender distintos grupos e individuos. En ambos casos se espera mucho de las personas encargadas de convertir los planes en acción.

Para desarrollar y poner en acción planes que respondan a las crecientes demandas de la educación, se necesitan mayores recursos financieros. En los Estados Unidos, por ejemplo, el total de los gastos en todos los niveles de educación en 1965 fue de 31 000 millones de dólares. Para 1967 esta suma había ascendido a 48 000 millones. Leonard Lecht ha estimado que en 1975 el gasto anual de los Estados Unidos en educación será de 86 000 millones de dólares, si se logran todos los objetivos. 8/ Los gastos de la educación seguirán en escala ascendente, tanto en los países industrializados.como en los países en desarrollo, siendo la tendencia al alza más marcada en los países industrializados 9/. Dicha tendencia se puede atribuir, en parte, a que la expansión económica, por lo general, es más rápida en los países industrializados.

A medida que aumenta la lucha por conseguir fondos para la educación, se hace inevitablemente más grande la demanda por una educación más efectiva. Esta demanda a la vez requiere una labor más acabada en los aspectos del planeamiento, diseño de presupuestos, supervisión y evaluación del funcionamiento del sistema. La administración, que siempre ha desempeñado una función destacada en asegurar el buen uso de los recursos, tendrá una misión aún más grande ya que aumenta continuamente el dinero que se invierte en la educación.

En resumen, pues, las condiciones descritas anteriormente presentan a los sistemas educativos demandas muy grandes. Debido a ellas, muchos educadores sostienen que la educación en el mundo atraviesa una gran crisis en la cual la administración educativa es la parte más importante. 10/ Parece un hecho incontrovertible, que si la educación no responde a las grandes demandas que afrontan, habrá que hacer cambios mayores en la administración de los sistemas escolares. Coombs ha dicho lo siguiente:

> Si ha de vencerse la crisis, habrá que comenzar por cambiar totalmente los sistemas administrativos en forma de proveer cuerpos de administradores profesionalmente preparados y personal auxiliar capaz de preparar y llevar a cabo los planes educativos que estén a tono con las nuevas necesidades urgentes de la educación. 11/

8. Leonard Lecht, "Strategie Variables in Planning", en Edgar Morphet and Charles Ryan (Eds.) Planning and Effecting Needed Changes in Education. Denver, Publisher Press. Inc. 1967. p. 6
9. Philip Coombs, op. cit., p. 61.
10. Philip Coombs. Ibid, p. 140
11. Philip Coombs, Ibid., p. 140

CONCEPTOS Y TEORIAS DE ADMINISTRACION: CONSIDERACIONES GENERALES

Si la administración ha de servir eficazmente como "instrumento básico para la preparación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo", debe dársele mayor claridad y comprensión. Y esta claridad y comprensión sólo puede lograrse parcialmente por medio de la experiencia administrativa. Requisitos muy importantes son también la adquisición y aplicación de los conceptos y teorías que aclaren la naturaleza de la administración y de los ámbitos institucionales y sociales en que funciona. Por lo tanto, los conceptos y las teorías más apropiados deben ser señalados, diseminados y utilizados.

No es posible entender plenamente los conceptos y las teorías de la administración, como meras ideas. Para comprender su valor y sus limitaciones es necesario examinar las condiciones sociales y culturales que las originan, la relación que existe entre ellas, los procesos que se emplean para desarrollarlas y las personas que contribuyen a su formación. Por lo tanto, hay que prestar atención a los elementos que afectan el desarrollo de los conceptos y las teorías.

El tema se iniciará con una descripción breve de los conceptos centrales de las teorías más importantes de la administración que han surgido durante el presente siglo y con el estudio de la relación entre los conceptos y los valores y necesidades más urgentes de la sociedad, cuando éstos se originaron.

La siguiente tesis servirá de tema central de la discusión: Las teorías sobre administración están profundamente condicionados por los valores y las necesidades que predominan en la sociedad al tiempo de su formulación.

La relación entre las teorías de la administración y los valores sociales se puede ilustrar mirando a los cuatro grupos de conceptos y teorías que han surgido en los Estados Unidos durante la última mitad del siglo. Estos cuatro grupos o familias de teorías han tomado como puntos de referencia conceptos como "ejecución de tareas", "relaciones humanas", "conducta institucional" y "sistemas".

El concepto de "ejecución de tareas"

La obra teórica más incluyente sobre administración a principios del siglo fue la de Frederick Taylor. 12/ De acuerdo con este autor, la ejecución eficaz de las tareas constituye el tema central de la administración y el objetivo principal del administrador. Para lograr eficiencia, según Taylor, era necesario dividir el trabajo del personal en partes y luego que cada parte se realizara con la eficiencia que requerirían las normas establecidas. La tecnología se consideraba como elemento sumamente importante. Como consecuencia, Taylor, se inclinaba a ver al hombre como un accesorio de la máquina y de la tecnología y como un trabajador rutinario, ocupado en hacer tareas diseñadas con sumo cuidado. Corolarios lógicos de los conceptos de Taylor fueron los estudios sobre los movimientos y empleo del tiempo para eliminar la de eficiencia. Como la eficiencia en la ejecución del trabajo se consideró como elemento más importante, la administración podía preocuparse sólo en segundo término de las consideraciones humanas. Dentro de esta perspectiva los empleados tendían a ser considerados como engranajes en las ruedas de la producción.

La obra de Taylor sirvió de inspiración para una serie de publicaciones que tenían como principio sus conceptos o que quedaban relacionadas con ellos. Los textos

---

12. Frederick Taylor. The Principles of Scientific Management. New York, Harper Brothers, 1911.

sobre administración se basaban sistemáticamente en tareas por ejecutar y en el concepto de la "división del trabajo". Por ejemplo, un libro sobre principios fundamentales de la administración de escuelas, (The Fundamentals of Public School Administration) publicado en 1930, contiene capítulos sobre la administración de los empleados docentes, la administración de la planta física escolar, la administración de negocios, la administración del personal encargado de los alumnos y la administración de materiales didácticos. 13/ Luego aparecieron obras más especializadas en temas tan profundos como la administración del personal encargado de los alumnos y la administración del personal directivo.

La teoría desarrollada por Taylor se relacionaba estrechamente con los valores sociales que prevalecían en aquella época. Apareció en ocasión en que la industria de la nación comenzaba a dar pasos muy significativos y cuando la producción en masa estaba próxima a surgir y ser de uso general. La competencia en el mundo económico era una ruda lucha; la eficiencia era importante meta en las organizaciones y los hombres de negocios eran bien conocidos por sus habilidades para dirigir los negocios y las empresas. El hecho de que al elemento humano no se le diera gran importancia en la administración de los negocios, por ejemplo, se puede ver claramente a través de la naturaleza de las relaciones de trabajo que había en aquella época, incluyendo las que pertenecían al trabajo de menores. La administración del personal encargado de los alumnos dejaba ver una orientación similar a la de la industria en el sentido de que, en gran parte, se guiaba por un concepto "policiaco". Al hacer cumplir las leyes escolares, por ejemplo, se daba más importancia a la aplicación de castigos que al desarrollo de enfoques basados en la comprensión de las causas de las ausencias de los alumnos. 14/ Aún no se había desarrollado los conceptos de bienestar social que más tarde habían de ejercer fuerte influencia en el gobierno.

El concepto de "las relaciones humanas"

A principios del decenio de 1930 nació un concepto sobre administración en un clima social distinto al que había a principios del siglo. Este concepto se originó en los famosos experimentos de Hawthorne que, al investigar determinados elementos de eficiencia en la organización, terminaron por llegar a conclusiones muy importantes sobre el elemento humano en la administración. 15/ En la idea que surgió del estudio de Hawthorne los conceptos sobre la clara división del trabajo, la definición precisa de las unidades de trabajo y la inspección cuidadosa del trabajador se diluyeron para traer al primer plano las relaciones humanas dentro de la organización. Entre los partidarios de las relaciones humanas tomaron gran importancia las variables que corresponden a las relaciones personales, el estado de satisfacción del personal, la comunicación efectiva, la organización flexible, la moral del trabajo y el bienestar del personal. Las organizaciones no se vieron como meras entructuras materiales que podrían diseñarse en un plano, sino como dínamos cargadas de motivaciones y de energía humana que en muchas ocasiones se salían enteramente del conjunto de las metas formales de la organización.

El punto de vista de la administración, basado en las relaciones humanas, era elemento poderoso dentro del cual con frecuencia se tenían en cuenta los sentimientos humanos. En la administración de la educación el concepto armonizó con la "administración democrática." Uno de sus resultados fue que se dió gran importancia a que las decisiones administrativas fueran tomadas por grupos y no por individuos.

---

13. Ward Reeder, The Fundamentals of Public School Administration. New York, The McMillan Co., 1961. Third Ed.

14. Jack Culbertson,"Attendance", Chester Harris (Ed). Encyclopedia of Educational Research. New York, McMillan Co., 1960, Third. Ed., p. 94.

15. Elton Mayo, The Human Problems of an Industrial Civilization. Boston, Harvard Business School, 1933.

De modo implícito, el consenso y los acuerdos tuvieron más valor para los proponentes del punto de vista, que los conflictos y los desacuerdos. Significativo es el hecho de que, a pesar de que el movimiento tuvo su origen en los importantísimos estudios de Hawthorne, éste fue de poco estímulo a la investigación, especialmente en el campo de la administración escolar. La preocupación era más por prescribir cómo los administradores debían actuar en las organizaciones y menos por investigar qué habían hecho.

Las teorías sobre las relaciones humanas que tuvieron eco en los oscuros días del individualismo extremo y al final del nuevo movimiento, estaban muy a tono con los valores sociales de importancia que las motivaron. Se aproximaba el fin de la orientación hacia el "bienestar social" y el gobierno y la sociedad, en busca de nuevos derroteros, se preocupaban más por las personas que por las cosas.

En contraste con lo sucedido en el período anterior, cuando los expertos en administración escolar consideraban las escuelas como "fábricas en las cuales la materia prima (alumnos) debía ser forjada y moldeada en productos para satisfacer las diversas necesidades de la vida" 16/, se realizaron los aspectos humanos de la administración y la docencia, como ocurrió en el caso de las escuelas donde el niño era el centro de interés ("child centered"). Hacia el final del movimiento surgió en las escuelas el bien conocido principio de adaptación a la vida ("life adjustment") que dió suma importancia a la atención de las necesidades de los alumnos. Al personal de las escuelas se añadieron psicólogos y trabajadores sociales para atender problemas de relaciones humanas y su influencia en el aprendizaje. Otras organizaciones añadieron psicólogos, psiquiatras y sociólogos a su personal con la idea de capacitarlos para bregar con los problemas humanos relacionados con la administración. En esta forma el clima social entre los años 1930 y 1950 no solamente era compatible con el concepto de las relaciones humanas sino que contribuyó a patrocinarlo.

El concepto de la "conducta institucional"

Pocos años antes de que comenzara a decaer el movimiento a favor de las "relaciones humanas", Herbert Simon escribió un libro en que anunció una nueva era en las ideas sobre la administración. 17/ El rasgo principal de esta nueva era se basaba en dar la mayor importancia al postulado de que las teorías sobre administración pueden desarrollarse científicamente mediante el estudio práctico. El concepto general al que la mayor parte de estas teorías estaban asociadas constituyó la llamada "conducta institucional" (organizational behavior).

En la "nueva ciencia" hizo marcada impresión un positivismo lógico, escuela de pensamiento que Dwight Waldo describió como sigue:

> Positivismo lógico es una escuela de pensamiento que presume de tenaz y mantiene su íntima relación con la ciencia física moderna. Desdeña la metafísica, excluye la ética, da importancia al empirismo y tiene gran estima por el análisis riguroso y lógico. 18/

---

16. Citado por Daniel Griffiths en "Some Assumptions Underlying the Use of Models in Research", en la publicación de Jack Culbertson y Stephen Hencley (Eds.), Educational Research: New Perspectives (Danville, Illinois: The Interstate Printers and Publishers, Inc., 1963). pp. 127-128. Como fuente original ver Ellwood P. Cubberly, Public School Administration (Boston: Houghton Mifflin Company, 1916) p.338

17. Herbert Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations (New York: McMillan Co., 1945).

18. Dwight Waldo, The Study of Public Administration (Garden City: Doubleday, Inc., 1955), pp.43-44.

Los partidarios de la nueva ciencia de la administración establecieron una marcada diferencia entre la filosofía y la ciencia. El dictar instrucciones a los administradores se tomó como cosa muy distinta a definir y explicar los conceptos de la administración y a desarrollar principios y teorías basadas en estudios científicos. De esta manera se estableció una clara distinción entre lo que es y lo que debiera ser la administración y entre los hechos y los valores. Los intelectuales que abrazaron la nueva orientación en oposición a los defensores del movimiento a favor de las relaciones humanas, desviaron el tema de lo que las organizaciones deben hacer y dedicaron sus esfuerzos a decir lo que los administradores y las organizaciones hacen en realidad.

El valor real de los argumentos de las personas empeñadas en desarrollar teorías sobre la administración, era de carácter científico. Las perspectivas que presentaban hacían de las ciencias sociales elementos muy a tono con el estudio de la administración. Por primera vez en la historia, los profesores de administración y los expertos en ciencias sociales formaron equipos de investigación para estudiar la administración.

Desde este "nuevo punto de vista científico" se tendió a ver al administrador como un técnico social adjunto. El administrador dejó de ser la figura central en su calidad de empleado eficaz en una organización eficiente según la imagen que de él se hacía anteriormente durante el movimiento de "administración científica" o en su calidad de persona versada en relaciones personales según se le describió durante el movimiento de "relaciones humanas". Por el contrario, la figura real de la imagen del administrador en el nuevo movimiento teórico era la de una persona muy diestra en tomar decisiones y con excepcional habilidad para analizar los asuntos y para aplicar los conceptos y teorías de las ciencias sociales a los problemas administrativos de la organización.

Una vez más resalta claramente la relación que existe entre la nueva "ciencia" de la administración y los valores de la sociedad más amplia.

Durante el período que siguió a la segunda guerra mundial se vió con mayor claridad la influencia penetrante de la ciencia y la tecnología en la sociedad y en las organizaciones. El significado y el poder de la ciencia desplegó esfuerzos dramáticos al explorar las profundidades del océano y al tratar de conquistar el espacio. La primera bomba atómica se desarrollo poco antes que la obra de Simón expusiera la nueva "ciencia" de la administración; diez años más tarde entró en órbita el Sputnik. Estos dramáticos acontecimientos crearon una creciente preocupación por la enseñanza de las ciencias y las matemáticas en las escuelas públicas, especialmente al final de ese período. Dicha preocupación ayudó a que se aprobaran las primeras leyes destinadas a mejorar los cursos de ciencias y matemáticas en las escuelas de los Estados Unidos. Se comprende, pues, que en la época en que se demostraba la gran repercusión que tenía la ciencia en la sociedad, quedaran afectadas la educación y la naturaleza de las teorías sobre la administración.

El concepto de "sistemas"

Mientras en el decenio de 1950 florecía la nueva "ciencia" de la administración, comenzaba a brotar la semilla de otro concepto orientador de la administración en los Estados Unidos. Los conceptos asociados a la nueva orientación tomaron varias formas pero, entre ellas, lo central era el "sistema". Esto era así en la "investigación de las operaciones", que fue el primer nombre que se dio al movimiento, y también era así en los "análisis de sistemas" y los "sistemas de planeamiento, programación y presupuesto", otros nombres que se aplicaron más tarde.

En vez de dar importancia a los conceptos de "tarea", "relaciones humanas" y "conducta institucional", como se había hecho anteriormente, se dió realce al concepto "sistema", un término más abstracto y abarcador. En teoría, por lo menos, los problemas habrían de ser definidos y examinados desde el punto de vista de un sistema total. En el campo de la educación se podría definir un sistema total como un sistema escolar estatal, nacional y hasta internacional. Estos sistemas, a su vez, podrían dividirse en subsistemas tales como los distritos escolares, la unidad regional, la escuela o la sala de clases. Se podrían añadir otros subsistemas, tales como la administración escolar o la docencia. Todas estas divisiones existen en los sistemas sociales, políticos y económicos.

Los patrocinadores del análisis de sistemas sostienen que no es posible definir ni resolver muchos problemas dentro del marco de un determinado subsistema. Por consecuencia, habrá que dedicar muchos esfuerzos a definir y redefinir problemas a medida que se estudian los alcances de un subsistema y se prueba qué relaciones existen entre los elementos variables de otros subsistemas.

De esta manera, contraria a la de los hombres de ciencia que tienen a enfocar los problemas aislando elementos y estudiando variables hasta llevar el problema a su expresión mínima, el análisis de sistemas utiliza un enfoque más global y concibe los problemas en toda su complejidad. Por este motivo, los analistas hacen uso de una serie de conceptos derivados de disciplinas matemáticas y sociales según la naturaleza del problema por resolver. En cierto sentido, por lo tanto, el análisis de sistemas, antes que una teoría establecida, es un enfoque y una tecnología aplicable a las funciones de resolver problemas y tomar decisiones.

Este tipo de enfoque, contrario al de la "nueva ciencia", requiere a quienes lo usan encarar asuntos que los sistemas escolares tienen que atender por obligación. Esto es así porque los analistas de sistemas deben diseñar los programas que tienen relación con determinados fines y deben analizar, de acuerdo con criterios bastante explícitos, los costos y los beneficios que se derivan de seguir las distintas alternativas. Por ejemplo, si una escuela tuviere determinada cantidad de fondos sin asignar, los analistas podrían determinar si convendría más invertir los fondos en la compra de nuevos materiales audiovisuales o en aumentar los sueldos de los maestros. O, si un país tuviere fondos para gastar en la educación preescolar o en la educación superior, los analistas podrían determinar en qué nivel la inversión sería de mayores beneficios. Dicho de otro modo, los analistas se inclinan a considerar el futuro y a hacer un examen racional de las consecuencias que puede traer la adopción de distintas políticas, programas o cursos de acción para lograr objetivos específicos.

Al considerar el futuro los analistas, a veces con la ayuda de normas matemáticas y de otra naturaleza, imitan muchas variables que afectan los resultados de las distintas alternativas. De esta manera ellos pueden probar de antemano las consecuencias de los programas de acción en proyecto. En algunos casos complejos que requieren muchos datos se usan computadoras para hacer las proyecciones y calcular las alternativas del programa. Así, las personas que utilizan los conceptos en los sistemas pueden proveer ayuda directa a los administradores en los casos en que éstos tengan que tomar una decisión. Sin embargo, como los conceptos tienen la tendencia a enfocar preferentemente el aspecto económico de las consecuencias, por lo general hay muchos valores no económicos que los administradores y los encargados de definir la política de la organización tienen que tomar en consideración al formar juicios sobre el curso de acción que se debe seguir en cada ocasión.

Los analistas que usan los conceptos en los sistemas dan gran importancia a la recolección de información en el lugar donde se han de tomar las decisiones y al uso juicioso de dicha información para llegar a las conclusiones. Ellos, dicho de otro modo, tienen que ser personas susceptibles a las prácticas administrativas y a la búsqueda de soluciones que conserven su validez cuando se ponen a prueba. Dado

el hecho de que se da tanta importancia a la recopilación de datos en el lugar donde han de resolverse las cuestiones, el análisis de un sistema da nueva y especial significación a las funciones relacionadas con la administración de la información y al desarrollo de sistemas administrativos de información.

¿En qué forma el método de los conceptos en los sistemas y el análisis de sistemas están relacionados con la sociedad que los creó y qué cosa hace de ellos elementos especiales para la administración durante la década que comienza en 1960? En primer lugar los acontecimientos durante la última década han puesto de relieve varios problemas sociales muy complejos que envuelven valores fundamentales y que presentan cuestiones básicas en cuanto a cómo se deben asignar los fondos. En los Estados Unidos ha habido desórdenes por motivos raciales, demostranciones sobre los derechos civiles, huelgas de maestros, alardes de conocimientos, cambios extensos en la estructura de las fuentes de trabajo, pobreza y sus consecuencias y otros fenómenos que hacen las teorías de Simon menos aceptables que en la década de 1950. El liderato, que es notable por su alta moral, no podía permanecer nuetral ante la presión de las cuestiones sociales como lo hubiera podido hacer el hombre de ciencia que sustentara las ideas de Simon. Así, las teorías sobre administración que pusieron de relieve descripciones y explicaciones sobre lo que "es", separadamente de lo que "debe ser", no fueron suficientes para afrontar las necesidades administrativas de la época. La administración tuvo que preocuparse, como nunca lo hizo antes, por determinar los fines por lograrse y la relación que existe entre los fines y los medios de acción. Por su capacidad para atender asuntos futuros de alto valor el enfoque o análisis de sistemas ofreció conceptos y técnicas muy apropiadas.

En las organizaciones burocráticas complejas que afrontan problemas complicados y de largo alcance, se necesitó adoptar nuevos enfoques para tomar decisiones. La necesidad de método de conceptos en los sistemas, se reforzó con el hecho de que, según los expertos observadores, los cambios revolucionarios de la sociedad dejaron a muchos ciudadanos en un estado indeciso e indefenso, incapaces de acometer nada con propósito y dirección. 19/

La aplicación de los conceptos sobre sistemas ofreció oportunidad para aclarar orientaciones, determinar la política que deberían adoptar las organizaciones y los individuos y para proyectar y evaluar los programas. Una tecnología como ésa, capaz de enfocar problemas complejos y otros mayores, estaba a tono con la época.

Max Ways sostiene que el concepto de sistemas y sus técnicas representan el paso de avance más grande que se ha dado en el arte de gobernar desde hace casi un siglo, cuando se estableció el Servicio Civil en base de competencia. Esta nueva modalidad corrige el viejo defecto de la burocracia que lograba su mejor actuación cuando realizaba tareas rutinarias y fallaba cuando trataba de estimular la innovación y el progreso. 20/ Con sumo entusiasmo Ways llega hasta observar que "La predicción más significativa que se puede hacer para los próximos diez años es que esta nueva modalidad hará nuevos avances". 21/ Aunque sólo el tiempo dirá si ésto es verdad, parece en el presente que el método de los conceptos en los sistemas ofrece un enfoque a la solución de problemas y a la innovación que corresponde a la época actual.

---

19. Charles Frankel. The Democratic Prospect. (New York, Harper and Row, 1962.)
20. Max Ways. "The Road to 1977," Fortune, Jan., 1967. p. 95
21. Max Ways. Ibid., p. 94

Resumen y Conclusiones

En resumen, pues, casi todas las teorías y conceptos significativos que sobre la administración se han desarrollado en este país durante el presente siglo giran alrededor de cuatro ideas centrales, "la ejecución de tareas", "las relaciones humanas", "la conducta institucional" y "los sistemas". Estos conceptos y las teorías asociadas a ellos han tenido sus épocas de apogeo y han guardado relación con las necesidades y valores sociales que prevalecían en el tiempo en que dichos conceptos surgieron y desarrollaron. En las primeras décadas del siglo, se daba un gran valor a la eficiencia y se la asociaba a la rudeza de la competencia en los negocios de la época. Los conceptos relacionados con las teorías de la ejecución de tareas se orientaron especialmente hacia el logro de una mayor eficiencia en las organizaciones. En la década que comenzó en 1930 los conceptos sobre el establecimiento de "buenas" relaciones humanas tomó importancia, a tiempo que se daba mayor atención al bienestar social. Las teorías sobre administración que pedían con rigor el uso de métodos y conceptos científicos, aparecieron durante el período posterior a la segunda guerra mundial, cuando mayor era la repercusión de la ciencia y la tecnología en las organizaciones sociales. Finalmente, en esta última década, cuando los administradores afrontan problemas más complejos, extensos y difíciles, han surgido los conceptos de "sistemas" como ideas centrales para ayudar en la definición y consideraciones de las decisiones y asuntos administrativos.

Se podrían hacer aquí algunas observaciones adicionales sobre las teorías de la administración y su desarrollo durante el presente siglo. En primer lugar, diremos que tanto los métodos inductivos como los deductivos se utilizaron para formular y desarrollar teorías. El enfoque inductivo ha sido empleado con mayor intuición y sentido práctico que el método deductivo. Muchas de las fórmulas inductivas aplicadas a la administración de la educación patrocinados por la fundación W. K. Kellog,22/ Entre las teorías generales más importantes desarrolladas durante el siglo está la de Taylor que se inclina hacia el método inductivo. Lo mismo se podría decir sobre los conceptos de análisis de sistemas.

El movimiento científico de las décadas 1940 y 1950 fue notable por su orientación disciplinaria y deductiva. Una gran parte de las teorías asociadas a este movimiento, especialmente en el campo de la educación, se basó en teorías tomadas o adaptadas de otros campos de la administración o de las ciencias sociales. Ejemplos de los conceptos que sirvieron de punto central para el desarrollo de las teorías fueron el "proceso social", la "solución de problemas", la "organización formal", el "tomar decisiones", y la "conducta institucional".23/

Una segunda observación respecto al desarrollo de las teorías de administración se refiere a que, a medida que transcurría el siglo, se hacía mayor el número de estudiosos de las ciencias sociales que se interesaban en el campo de la administración. 24/. La orientación científica que tomó la administración a mediados

---

22. Las fórmulas del "Man-Job-Setting" son ejemplos de conceptos desarrollados mediante el proceso inductivo y la práctica orientada, los cuales proceden del Middle Atlantic CPEA Center, localizado en el Teachers College de Columbia University; y de la fórmula "Competency Pattern", originada en la sede del Southern States CPEA Center, ubicado en el George Peabody College. Para éstos y otros ejemplos relacionados ver el siguiente: Roald Campell and Russell Gregg (Eds) Administrative Behavior in Education (New York: Harper Brothers, 1957).

23. Ver Andrew Halpin, Administrative Theory in Education (New York: The McMillan Company, 1966), Jack Culbertson and Stephen Hencley (Eds.) Educational Research: New Perspectives (Danville, Illinois: The Interstate Printers and Publishers, Inc., 1963) y Daniel Griffiths (Ed.) Behavioral Sciences and Educational Administration (Chicago Illinois: University of Chicago Press, 1964).

24. Jack Culbertson, "Trends and Issues in the Development of a Science of Administration" en Perspectives on Educational Administration and the Social Sciences (Eugene, Oregon: Center for the Advanced Study of Educational Administration, 1965) pp. 4-5.

del siglo abrió las puertas a un buen número de esos estudiosos. En el campo de la administración de la educación, por ejemplo, los centros sostenidos por la Fundación W. K. Kellog fueron mecanismos importantes para estimular a los sociólogos, psicólogos, expertos en ciencias políticas, economistas y otros, a estudiar la administración de la educación. La "conducta institucional" en las organizaciones comerciales fue estudiada por técnicos en ciencias sociales de programas patrocinados y sostenidos por la Fundación Ford. Otros programas dieron oportunidad a los técnicos en ciencias sociales a estudiar la administración en una gran variedad de organizaciones.

El hecho de que los estudiosos de diversas disciplinas de las ciencias sociales se han dedicado al estudio de la administración durante las últimas décadas se puede demostrar en forma más específica mediante la investigación llevada a cabo por Kenneth Boulding, quien en 1958 analizó la relación que existía entre la formación de los autores y los artículos publicados por ellos en los dos primeros volúmenes de la Revista Administrative Science Quarterly . 25/ Los sociólogos, economistas, técnicos en ciencias políticas y psicólogos sociales escribieron un número mucho mayor de artículos que los profesores en los campos de la educación, el gobierno, la administración de hospitales, comercio y otros campos afines a la administración. De las 883 páginas que componían los primeros dos volúmenes de la Revista, 427 o sea casi la mitad fueron obra de sociólogos. Siguieron en orden los técnicos en ciencias políticas con 59 páginas, y luego los economistas, psicólogos y antropólogos sociales con 48, 37 y 15 páginas respectivamente. Los profesores de administración de negocios contribuyeron con 128 páginas y los profesores de administración pública, con 79 páginas. Es de notar que los profesores de administración de la educación, aunque contribuyeron con algunos comentarios, no escribieron para los primeros dos volúmenes. Los profesores de administración de la educación han publicado varios artículos en volúmenes posteriores.

Mientras los sociólogos y psicólogos desplegaron mayor actividad inicial en el campo de la administración de la educación, especialmente en los centros patrocinados por la Fundación W. K. Kellog, los técnicos en ciencias políticas y los economistas se han venido interesando cada vez más en dicho campo. Hay algunos motivos para creer que el número de economistas y técnicos en ciencias sociales dedicados a estudiar elementos directamente relacionados con la administración de la educación durante la última década ha aumentado más rápidamente que el número de estudiosos de otras disciplinas de las ciencias sociales que estudian administración.

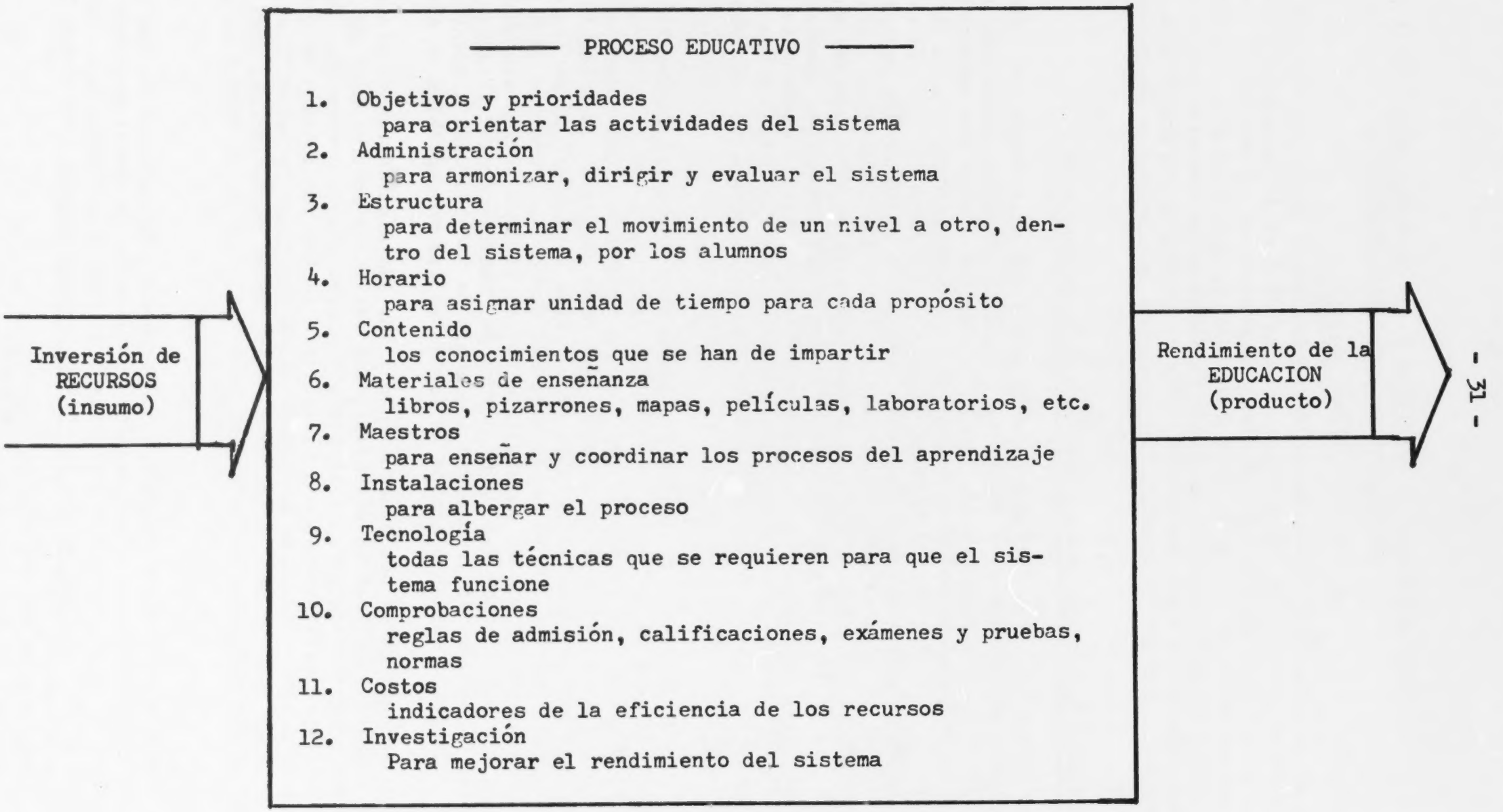
Una observación final se refiere a que de los cuatro movimientos teóricos que han surgido en este siglo, los dos más recientes ofrecen el mayor interés para los que se ocupan de "preparar, llevar a cabo y evaluar los planes de educación". El análisis de sistemas y sus conceptos afines ofrecen un medio prometedor para la preparación de los planes de educación. La mayor parte de los estudios sobre aspectos sociológicos, políticos, económicos y psicológicos de la administración desarrollados desde el final de la década 1940-49, son útiles a las personas encargadas de llevar a cabo los planes. La propiedad con que los conceptos incluídos en los dos movimientos se adaptan a las tareas de "preparar, llevar a cabo y evaluar los planes de desarrollo educativo" se considerarán a continuación con más detalle.

---

25. Kenneth Boulding."Evidences for an Administrative Science: A Review of the Administrative Science Quarterly. Vols. I-II."Administrative Science Quarterly Vol. III, 1958, pp. 1-22.

CUADRO II

Principales componentes del "sistema" educativo



LOS CONCEPTOS DE "SISTEMA" Y LAS TECNICAS PARA PREPARAR LOS PLANES DE DESARROLLO EDUCATIVO

En el estudio de la administración se reconoció desde los comienzos el planeamiento como un proceso de importancia. La letra P en la famosa sigla POSDCORB que Gulick formuló hace más de tres décadas, representa el planeamiento. 26/ De las teorías desarrolladas con relación al pleaneamiento, los conceptos asociados al "Análisis de sistemas" parecen tener la mayor posibilidad de orientar a los que están a cargo del desarrollo de la educación. Por lo tanto, es necesario señalar la propiedad específica con que se adaptan los conceptos de sistemas a los procesos del pensamiento.

Los conceptos de sistemas y el planeamiento de la educación

Uno de los usos más sencillos que se puede dar al enfoque por sistemas es emplearlo como marco de trabajo para reconocer y definir los componentes más destacados de los sistemas escolares con los cuales tienen que luchar los encargados del planeamiento y la administración de la educación. En este particular, la obra de Philip Coombs provee ilustración, tal como aparece en el Cuadro II. 27/ El examen del Cuadro II inmediatamente revelará las posibilidades de examinar las relaciones entre los componentes de un sistema como, por ejemplo, entre los "objetivos y prioridades" y el "contenido". También se puede verificar otras relaciones básicas entre los elementos variables de los sistemas tales como estudiantes, maestros, finanzas, rendimientos del sistema, personal adiestrado, dirigentes sociales y ciudadanos educados. El Cuadro III ofrece ideas que pueden ser puntos de partida para los que desean establecer una relación más clara entre la inversión de los recursos y el rendimiento de la educación. 28/

Es importante advertir que los conceptos vertidos en el Cuadro III sólo son puntos de partida para el análisis. Uno de los primeros pasos a dar para definir el problema será describir en forma muy precisa los objetivos y las prioridades del sistema. Una vez terminada esta tarea el próximo paso será contestar la pregunta siguiente: ¿Qué instrumentos de medición podrían servir para determinar si se logra uno o todos los objetivos? Después que se hayan adoptado dichos instrumentos será posible distinguir las variables que pueden controlarse por el sistema de las variables que no pueden serlo, a las cuales se les da el nombre de "restricciones" ("constraints"). Un presupuesto fijado por la ley sería un ejemplo de "restricción", mientras que los materiales didácticos serían ejemplos de las variables susceptibles de ser controladas.

Como los encargados del planeamiento y los administradores se preocupan por introducir cambios y mejorar la enseñanza, las variables controlables del sistema ofrecen mejores perspectivas para el análisis y proyección de programas. Cuando es posible identificar estas variables, el análisis de las funciones y de las tareas se puede llevar a cabo. Dicho de otro modo, ¿qué funciones (a veces llamadas subfunciones) se podrían desarrollar, en calidad de variables controlables, para que contribuyan a lograr los objetivos del sistema? Aún más, ¿qué otras formas de acción se

---

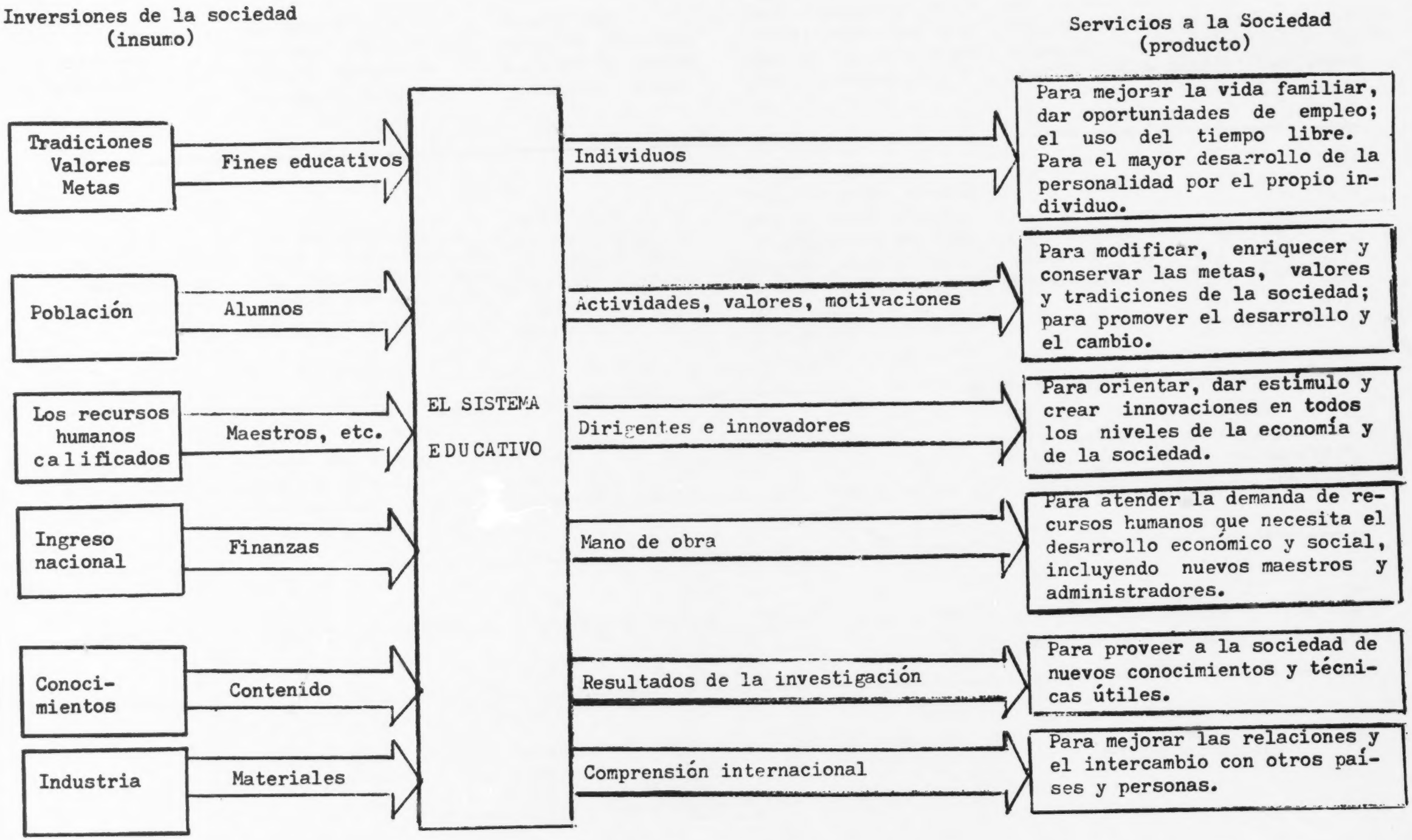
26. La sigla POSDCORB significa los procesos administrativos que se consideran esenciales: planeamiento, organización, búsqueda del personal adecuado y distribución de funciones, dirigir, coordinar, redactar informes y presupuestar. Ver Luther Gulick y L. Urwick (Eds.) Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937), p. 13.

27. Adaptado de Phillip Coombs. op. cit., p. 21.

28. Adaptado de Phillip Coombs. Ibid., p. 23.

CUADRO III

Elementos de interacción del sistema educativo y el medio ambiente



POOR ORIGINAL COPY - BEST AVAILABLE AT TIME FILMED

CUADRO IV

Elementos para enfocar problemas en algunos sistemas

	Patrulla aérea antisubmarina (1940)	Control del tránsito aéreo (1960)	Aprehensión criminal (1967)	Educación urbana (1970)
Objetivo	Destruir submarinos	Evitar colisiones	Disminuir el crimen	Mejorar la educación especialmente la de alumnos de los niveles socio-económicos inferiores.
Medios para medir la efectividad.	Probabilidades de hundimiento; número de horas de vuelo por misión, etc.	Probabilidades de colisión; demora; costo.	Probabilidades de aprehensión; tiempo que toma la policía en llegar al lugar del crimen.	Proporción de alumnos que terminan la escuela secundaria. (La proporción en el presente: 20%, del nivel inferior.
Restricciones y variables no controlables.	Las condiciones del tiempo; cualidades de los submarinos; alcance y velocidad de los aviones, etc.	Condiciones del tiempo; congestión del tránsito; tiempo que toma atender los casos, etc.	Velocidad de los autos de patrulla; limitaciones para registrar a los criminales; condiciones en que se puede llamar la policía; tiempo que toma acudir a los casos.	Requisitos estatales para los cursos de estudios; materiales, reglamentos sobre sueldos.
Variables controlables.	Servicio de inteligencia, número de aviones, cambios tecnológicos, etc.	Distancia entre aviones en vuelo, cambios tecnológicos, etc.	Cambios tecnológicos, número de empleados que atienden las quejas, número de automóviles en servicio policíaco, etc.	Cambios tecnológicos, programas extracurriculares, programas con los padres, ubicación y tamaño de las escuelas.

(sigue)

(Cont.)

	Patrulla aérea antisubmarina (1940)	Control del tránsito aéreo (1960)	Aprehensión criminal (1967)	Educación urbana (1970)
Subfunciones	Descubrir la presencia de submarinos; destruir submarinos.	Determinar el lugar en que está cada avión; formular órdenes de control; comunicar las órdenes.	Descubrir el crimen; enviar la policía; caminar hacia el lugar del crimen.	Prever necesidades futuras; contratar maestros; transmitir información.
Alternativas	Descubrimiento de submarinos: radar, medios visuales, informes de los pilotos. Destruir minas, cargas de profundidad, cohetes.	Localización de aviones: radar, medios visuales, informes de los pilotos. Ordenes: separación por tiempo y por distancia. Comunicar: luces intermitentes, comunicaciones oídas por radio, señales radiales al piloto automático.	Descubrimiento: unidades de patrulla, alarmas, víctimas, testigos. Despachar teléfonos públicos, estaciones de radio, computadoras y controles para el envío de vehículos. Movilizar: autos de patrulla, helicópteros, motocicletas.	Predicciones: proyecciones de matrículas, tendencias, presiones políticas, cambios tecnológicos. Provisión: maestros y auxiliares, mejoramiento de maestros en servicio, distribución de alumnos por maestro. Transmisión: instrucción individual convencional, enseñanza con la ayuda de computadoras.

podrían proyectar para llevar a cabo las funciones establecidas? Ejemplos de las respuestas que se obtienen al hacer preguntas como las anteriores en distintos campos de la administración se ofrecen en el Cuadro IV. 29/

Utilizando información como la que se da en el Cuadro IV, es posible tomar decisiones sobre las actuaciones más apropiadas y sobre las alternativas que conducen a la mejor solución. Este proceso se califica típicamente como un sistema de síntesis, en contraste con el proceso de análisis de sistemas, del cual se tomó información para el Cuadro IV.

Se debe aclarar que aunque el análisis de sistemas ofrece grandes posibilidades en el campo del planeamiento educativo, el método hasta la fecha se ha empleado en forma imperfecta. En pocos sistemas de educación se han desarrollado, en forma completa y cabal, análisis y síntesis de sistemas. La tendencia es a organizar un análisis parcial o analizar en forma cabal sólo algunos aspectos de un sistema que se habrá de completar más tarde.

En las obras que en número creciente se están publicando sobre el análisis de sistemas, se dan tres enfoques diferentes, pero relacionados unos con otros sobre el uso del método, que son de interés para los que se encargan de preparar los planes de desarrollo educativo. 30/ Uno de los enfoques se relaciona con los esfuerzos de quienes definen los objetivos de un sistema en términos de los requerimientos de recursos humanos que se estima que una nación, estado o localidad, necesita para llevar a cabo su desarrollo socioeconómico. Este enfoque, usado ampliamente por econocmistas y especialistas en educación, requiere que las unidades o sistemas que se han de analizar sean vastos. Las unidades más apropiadas para la aplicación de este tipo de análisis son los sistemas nacionales, estatales o de las grandes ciudades. Las perspectivas de tiempo para los planificadores de sistemas que usan el enfoque de los requerimientos de recursos humanos, a menudo se extienden hasta los 15 años.

Una segunda serie de conceptos pertinentes se encuentran asociados al SPPP, o sistemas de planeamiento, programación y presupuesto. 31/ Esta serie de conceptos que han sido descritos detalladamente por Novick, fueron desarrollados y perfeccionados principalmente en asuntos de interés público por Robert McNamara y sus colaboradores cuando éste era Secretario del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Los conceptos del SPPP ponen de relieve la proyección de los programas con el fin de lograr los objetivos específicos y de analizar los costos y beneficios que intervienen en el desarrollo de distintos programas. Por regla general, el tiempo que se dedica al planeamiento y preparación de presupuestos se calcula que sea de ocho y cinco años, respectivamente.

La tercera serie de conceptos guarda relación con el planeamiento de la administración. Los conceptos en este sector están destinados a asegurar que los objetivos específicos del sistema y los programas para lograrlos se lleven a cabo eficazmente. Los conceptos sobre el planeamiento de la administración han sido desarrollados principalmente en la industria y con frecuencia tienen relación con las matemáticas aplicadas a la "investigación de operaciones". 32/

---

29. Adaptado de John Pfeiffer, New Look at Education: Systems Analysis in Our Schools and Colleges (Poughkeepsie, New York: Odyssey Press, 1968), p. 25.

30. Jack Culbertson, "State Planning for Education" en Edgar Morphet y Charles Ryan (Eds.), Effecting Needed Changes in Education (Denver: Publisher Press, Inc., 1967), pp. 266-285.

31. Ver David Novick, Program Budgeting, (Washington, D.C., 1965); David Seligman, "McNamara's Revolution" Fortune, (July, 1965), pp. 177 ff.; and Charles Hitch Decision Making in Defense (Berkeley, California: University of California Press, 1965).

32. Por ejemplo, ver Russell Ackoff y Patrick Rivett, A Manager's Guide to Operations Research (New York: John Wiley and Sons, 1963).

¿Qué relación especial tienen estas tres series de conceptos con la preparación de los planes de desarrollo educativo? El enfoque que se da al sistema relacionado con las necesidades de recursos humanos y con el SPPP tienen importancia y aplicación directa al planeamiento. La "investigación de operaciones" tiene su mayor importancia para llevar a cabo los planes y los programas, pero es menos importante para el planeamiento. La posibilidad de uso de los tres enfoques se considerará con mayores detalles más adelante.

El planeamiento basado en las necesidades de recursos humanos

Los que siguen el "enfoque de necesidades de recursos humanos" formulan objetivos educativos con base en la naturaleza de los recursos humanos que requieren los grandes sistemas para asegurar el crecimiento económico y social. Este enfoque se ha seguido recientemente en varios países y continentes. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, por ejemplo, en su Proyecto Regional de Desarrollo del Mediterráneo ha dirigido sus planes educativos a atender necesidades de recursos humanos en Grecia, Italia, Portugal, España, Turquía y Yugoeslavia, con la ayuda de los dirigentes de dichos países. Ya se han preparado varios planes de desarrollo educativo en la América Latina y algunos de ellos están en desarrollo. 33/

Con el fin de fundamentar los objetivos del sistema en las necesidades de recursos humanos, los encargados del planeamiento tratan de prever la estructura económica futura en lo que se refiere a las ocupaciones y hacer los planes del sistema educativo en forma de proveer para dicha estructura el personal preparado que necesita. 34/ Para calcular o hacer planes sobre las futuras estructuras de los conjuntos de ocupaciones, los encargados del planeamiento tienen que formar un juicio sobre: el número de personas que se espera emplear en cada ocupación durante un año futuro o durante un grupo de años; el número de personas que trabajan en cada uno de los oficios al tiempo en que se hace el estimado; el número de personas que probablemente quedarán fuera del empleo por causa de muerte, jubilación, o abandono del trabajo para cada año que comprende el plan del sistema; y el número de cambios que ocurren en el personal ocasionados por la mobilidad de individuos de una a otra ocupación. 35/

En la formulación de los planes de desarrollo educativo del Proyecto Regional de Desarrollo del Mediterráneo, trabajaron los directores nacionales de los distintos países, economistas, educadores, y asesores especiales. Estas personas reconocieron el hecho de que no existe una técnica universal única para predecir las necesidades futuras de las ocupaciones que podría ser útil a los encargados del planeamiento. Sin embargo, las siguientes instrucciones ilustran las técnicas que los encargados del planeamiento pueden usar para determinar las necesidades de recursos humanos. 36/

a. Preparar un inventario de recursos humanos para un año típico (1970 por ejemplo) clasificado por ramas industriales y ocupaciones, utilizando un sistema para clasificar ocupaciones que establezcan diferencias, hasta donde sea posible, entre los distintos niveles de educación que requieren las ocupaciones, y, en los niveles superiores, entre la educación científica y la general.

---

33. Como ejemplo ver "Organization for Economic Co-operation and Development Education", Human Resources, and Development in Argentina (París, OECD, 1967).

34. Herbert Parnes, Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1962), p.15.

35. Parnes, Ibid., p. 19

36. Parnes, Ibid., pp. 21-22. Para una discusión más científica de las técnicas de planeamiento y proyecciones ver Herbert Parnes (Ed.) Planning Education for Economic and Social Development (París: Organization for Economic and Social Development, 1962).

b. Predecir la cantidad de mano de obra que se empleará en un año determinado (1985, por ejemplo) y en los quinquenios anteriores.

c. Calcular el empleo total en cada sector y rama para los años en que se hacen los estimados.

d. Para cada año en que se hacen los cálculos en cada sector y rama, asignar elempleo total a las distintas categorías señaladas en el sistema de clasificación de las ocupaciones. Al juntar las demandas de cada categoría de ocupaciones en todos los sectores y ramas se obtiene la reserva total de recursos humanos que requieren los años del estimado, clasificados por categorías de ocupaciones.

e. Convertir la información sobre demandas por categorías de ocupaciones en información sobre los requisitos de la educación. Esto se hace necesario porque no es posible esperar que las distintas categorías amplias de ocupaciones sean homogéneas con relación a los requisitos educativos.

f. Calcular por anticipado el número de personal que llena los requisitos educativos de más alta calidad para los años del estimado a base de:

   1. Reservas actuales;
   2. Excedentes anticipados en los sistemas educativos; y
   3. Bajas por muerte, jubilación y abandono del trabajo.

g. Calcular el cambio en el excedente anual que se haría necesario crear entre los distintos niveles y ramas del sistema educativo para establecer un balance para los años considerados en (e) y (f).

h. Calcular matrículas en cada nivel y rama del sistema educativo que se requieren para lograr los excedentes anuales.

Cuando los objetivos del sistema se definen con claridad en base a requisitos de recursos humanos, es posible hacer planes y proyectar los cambios necesarios en los sistemas educativos para atender la demanda de dichos recursos. A continuación se sugieren decisiones sobre planeamiento hechas específicamente para atender las demandas de recursos humanos. 37/

a. Hacer un estimado sobre el número de alumnos que se deberán graduar cada año en los distintos niveles educativos durante el período 1970 a 1985. Para los niveles posteriores a la educación primaria se debería dar cantidades para cada área de materias, distinguiendo, por lo menos, los alumnos que se gradúan en cursos científicos y técnicos de los que se gradúan en otros cursos, ya que tanto el contenido como los costos de estas dos áreas educativas difieren considerablemente.

b. Con base en el párrafo (a), estimar el número de maestros que se necesitarían para los distintos niveles de la educación. Como se hizo en el caso de los alumnos, se hará distinción, en todos los niveles posteriores a la escuela primaria, entre los maestros de ciencias puras y de ciencias aplicadas y los de otras materias.

c. Con base en el párrafo (a), estimar el número adicional de salas de clases, laboratorios, planteles y equipo que se necesitarían y hacer planes para la distribución geográfica de estas instalaciones a la luz de la distribución futura de la población y de la distribución de las instalaciones actuales.

---

37. Herbert Parnes, Ibid., pp. 10-11.

d. Evaluar la calidad de los programas educativos existentes y recomendar las mejoras necesarias, incluyendo los métodos de enseñanza y la organización de los cursos de estudio.

e. Determinar la necesidad de expandir o adoptar nuevos programas de educación y adiestramiento aparte de la estructura tradicional que ofrece programas para la educación de adultos, adiestramiento de aprendices, adiestramiento en el trabajo, etc.

f. Estimar la inversión y costo total de la expansión y mejoramiento de la educación que resultan de (b), (c), (d) y (e).

g. Preparar un calendario en que se fijen fechas de vencimiento a las expansiones y mejoras durante el período de 15 años mencionado, y preparar presupuestos anuales sobre las inversiones en la educación, expresadas en cifras absolutas y en por cientos del ingreso nacional.

Se ve claramente que las personas que han desarrollado y han comenzado a perfeccionar las técnicas del planeamiento basándolo en las demandas de recursos humanos, han dado importantes directivas que continuarán ejerciendo su influencia en la educación. Sin embargo, estas técnicas, en el presente, tienen ciertas limitaciones que se deben aclarar. En primer lugar, el planeamiento educativo basado en la demanda de recursos humanos tiende a dar importancia a los aspectos intrumentales de la educación. En otras palabras, tiende a ver la educación más como un medio que como un fin. En vista de que el desarrollo del talento del individuo se toma sólo en forma incidental, se podrían pasar por alto los fines educativos. Una segunda limitación surge no tanto del proceso de planeamiento mismo, como del gran número de sistemas nacionales y estatales, complejos y mal definidos, en los que regularmente se utilizan las técnicas del planeamiento. Como los problemas en el nivel estatal y nacional son de tanta magnitud, los encargados del planeamiento, casi por necesidad, se ven obligados a tomar en consideración tan sólo una parte del total de las demandas de recursos humanos. Muchos planes y estudios están dirigidos, por ejemplo, a los recursos humanos de nivel técnico y científico que requiere el sector de la economía moderna y al mismo tiempo dan insuficiente atención a la gran mayoría que forma la fuerza del trabajo. Tal orientación hace que la atención no se ponga en lo que Coombs llama los "problemas primarios del desarrollo económico" de la mayoría de los países en desarrollo, como lo son la modernización de la agricultura y de la vida rural en general. 38/

Desgraciadamente, no siempre es posible conseguir la información que se requiere para hacer proyecciones precisas de largo alcance sobre la demanda de recursos humanos. Cuando no es posible hacer estimados precisos sobre tal demanda futura, se limitan los alcances de otros aspectos del análisis y planeamiento de los sistemas. Estas condiciones obligan a los países y estados interesados en el planeamiento a desarrollar y mantener al día sistemas de información más adecuados. Ya hay señales de que los encargados del planeamiento a la larga tendrán información de mejor calidad que la del presente y que gran parte de ella se obtendrá a través de sistemas de computadoras.

Parece cosa clara también que si los países y los estados adoptan el planeamiento de los sistemas, tendrán que aumentar su personal interno de planeamiento. El mayor beneficio que se deriva del planeamiento estatal y nacional, dicho de otro modo, no puede lograrse en forma interrumpida ni bajo la dirección de personal extraño. Para que dé frutos, debe ser un proceso continuo hecho por personal competente que disponga del tiempo, los recursos y la disposición necesaria para llevar a cabo el planeamiento de los sistemas.

---

38. Philip Coombs, op. cit., p. 101.

Sistemas de Planeamiento, Programación y Presupuesto (SPPP)

Cuando Robert McNamara se hizo cargo del Departamento de Defensa en 1961, se preocupó por las deficiencias que existían en éste para hacer el planeamiento, y por los métodos que se empleaban para tomar las decisiones presupuestarias. Para subsanar esos defectos decidió establecer los procedimientos de análisis de sistemas. Estos procedimientos se fueron refinando en el Departamento durante un período de cuatro a cinco años y hoy se conocen en términos generales como "Planning-Programming-Budgeting-Systems" (Sistemas de Planeamiento, Programación y Presupuesto). A medida que el nuevo método se fue divulgando, los organismos gubernamentales ajenos al establecimiento de Defensa, empezaron a interesarse en la nueva técnica, y en una ocasión muy significativa, el 25 de agosto de 1965, el Presidente Johnson hizo el anuncio siguiente en una Conferencia de Prensa: 39/

> Esta mañana tuve una reunión durante el desayuno con el Gabinete y con los jefes de los organismos federales y le he pedido a cada uno de ellos que empiece a introducir inmediatamente, en todas las dependencias del Gobierno Federal, un sistema nuevo y revolucionario de planeamiento, programación y presupuesto...
>
> Este programa se ha preparado con tres objetivos: nos ayudará a mejorar la ejecución de las tareas, a realizarlas en menos tiempo y a que su costo sea menor. Asegurará la emisión de juicios más certeros, basados en una información más exacta, resaltando las cosas que más debemos hacer y destacando aquellas otras que no merecen tanta atención. Creo que contribuirá a que nuestros procesos para tomar decisiones se pongan tan al día como nuestros programas de exploración del espacio.

En el otoño de 1965 la Oficina Federal de Presupuesto publicó un boletín en el cual ofrecía sugerencias específicas para que los diferentes organismos y departamentos del Gobierno pusieran en ejecución los nuevos métodos para hacer el planeamiento y los presupuestos. En la primera parte del boletín se destacaron las razones por las cuales se adoptaban los nuevos métodos en todas las dependencias del gobierno, en la forma siguiente: 40/

> En la práctica se ha reducido la revisión de los programas para tomar decisiones a un tiempo muy corto; muchas veces los objetivos de los programas y las actividades de los organismos no se especifican en forma clara y concisa; las realizaciones no se mencionan concretamente; las alternativas para ser consideradas por las jefaturas administrativas no se presentan debidamente; en muchas ocasiones los costos de las decisiones presentes para los años venideros no se han analizado con sistematización adecuada, y tanto el planeamiento formal como el análisis de sistemas han tenido un efecto muy reducido en las decisiones presupuestarias.

El boletín contenía también instrucciones en las cuales se le pedía a cada organismo que desarrollara: (1) una capacidad analítica, la cual requeriría un grupo permanente de personal especializado que hiciera estudios profundos de los objetivos de los organismos y de los diversos programas para lograr esos objetivos; (2) un proceso de planeamiento y programación para varios años, que asegurara la recopilación y presentación de la información en forma que ayudara a los jefes de los organismos y al Presidente al tomar decisiones importantes; (3) un

---

39. New York Times (August 26, 1965)
40. U. S. Bureau of the Budget: Bulletin 66-3, Planning-Programming-Budgeting (October 12, 1965), p.1.

proceso para hacer los presupuestos que tomara las decisiones sobre programas, las elaborara en forma más refinada y suministrara mejores programas e información adecuada para la acción del Presidente y del Congreso. Se suponía que si los organismos lograban esos objetivos podrían realizar las funciones siguientes en forma más eficaz: 41/

"(1) Poner a disposición de las jefaturas administrativas más datos concretos y específicos que sean importantes para las decisiones de carácter general.

(2) Definir en forma más precisa los objetivos de los programas del Gobierno.

(3) Analizar sistemáticamente --para los directores de dependencias y la consideración y decisión del Presidente-- los objetivos sujetos a alternativas y preparar programas que armonicen con dichos objetivos.

(4) Hacer una evaluación completa y comparar los costos y beneficios de los programas.

(5) Estimar los costos totales de los programas en vez de hacerlo parcialmente.

(6) Presentar las estimaciones de los costos y la ejecución de los programas para varios años.

(7) Revisar los objetivos y hacer el análisis de los programas continuadamente, durante todo el año, en vez de hacerlo apresuradamente cuando se aproxima la fecha de vencimiento del presupuesto."

Cuando los organismos federales empezaron a usar el SPPP (Sistemas de Planeamiento, Programación y Presupuesto) se despertó el interés por su utilización en los niveles estatales y locales. Como resultado, muchas de las dependencias gubernamentales han establecido esta técnica para tomar sus decisiones, durante los últimos años, incluyendo las instituciones educativas.

La aplicación del SPPP a los problemas de educación contrasta en ciertos aspectos con el método que determina las necesidades de recursos humanos para el planeamiento, descrito anteriormente.

La diferencia más importante es que el SPPP es en cierto modo más amplio en su método de definir los objetivos del sistema, ya que comprende no sólo las metas para cubrir las necesidades de recursos humanos, sino otros tipos de objetivos. Su característica esencial proviene del énfasis en la definición precisa de los programas, la cual representa una descripción funcional de los objetivos del sistema.

Para mayor precisión en los programas generalmente se consideran sus categorías, sus subcategorías y sus elementos. En el nivel estatal los ejemplos de las categorías del programa serían la educación primaria, la secundaria y la superior. Una subcategoría dentro de la enseñanza superior sería el programa de ingeniería de un sistema estatal de educación superior. Un ejemplo de los elementos en un programa de ingeniería son las distintas actividades que combinan el personal, los equipos y las facilidades y servicios especiales, para lograr la enseñanza de las matemáticas en los programas de ingeniería. Los encargados del planeamiento que usan el SPPP

41. U.S. Bureau of the Budget, Ibid., p.3.

deben definir las diferentes dimensiones de las subcategorías de los programas, incluyendo la población estudiantil que habrá que atender, el nivel o niveles dentro del sistema para los cuales se ofrecerán los programas, el contenido de éstos, etc.

Cuando se aclaran los objetivos y se formulan los programas alternativos para lograrlos, se pueden obtener los beneficios y costos de varios programas.

Como los gastos de educación se hacen inmediatamente y los frutos tienden a obtenerse en un plazo más largo, muchas veces varios años después del período en que éstos se consideraban, los beneficios educativos son difíciles de aislar y de medir. Sin embargo, se observan progresos al medir las utilidades económicas de la educación, y el trabajo que está surgiendo es prometedor para el futuro.

Los encargados de hacer los análisis de inversiones y beneficios por lo general hacen una distinción entre los costos por individuo y los costos que crea la sociedad. En relación al individuo existen gastos directos, asociados a manutención, ropa, matrícula, libros y transporte, y costos indirectos, como los relativos a las ganancias que el individuo deja de percibir mientras está recibiendo educación. En lo que concierne a los gastos para ofrecer educación, la mayor parte es para el personal, pero existen otros asociados al desembolso de capital, operaciones, mantenimiento, depreciación, etc.

Se presume que los individuos pueden obtener beneficios económicos provenientes de la educación en forma de cambios en las ganancias, cambios en la proporción del tiempo empleado o cambios en el tipo de ocupación que desempeñan. La sociedad recibe beneficios económicos de las inversiones en educación, mediante el aumento de los ingresos por concepto de impuestos, inversiones gubernamentales más bajas relacionadas con la asistencia social o el crimen, mayor productividad de los obreros y de lo que llaman "efectos multiplicadores".

El análisis de inversiones y beneficios puede hacerse al nivel de los programas, de las subcategorías de los programas o de los elementos de los programas. Cuando el análisis se aplica al nivel general, el foco tiende a concentrarse más en el planeamiento general o estratégico. Se reproduce a continuación un análisis en este nivel tomado del trabajo de Werner Hirsch. 42/

> "A principios del año 1964 la "Education Policies Commission" (Comisión de Orientación de la Educación) propuso la educación universal para los "junior colleges".
>
> Los méritos relativos del plan se pueden analizar con la ayuda del análisis de inversiones y beneficios.
>
> Potencialmente existen 908 000 estudiantes de "college" los cuales, de acuerdo con el plan propuesto, ingresarían en los "colleges" para recibir educación durante un período de dos años. Por razones de simplificación se presumirá que:
>
> 1. Estos 908 000 jóvenes serán estudiantes de tiempo completo cuando ingresen en los "colleges".
>
> 2. Los gastos serán los mismos que tienen los estudiantes que están matriculados actualmente en diversas instituciones. (Puesto que el funcionamiento de los "junior colleges" es menos costoso que el de los "colleges" regulares de Artes Liberales o las universidades, durante el primero y segundo año de estudios, esta suposición tiende a elevar el costo.)

42. Werner Hirsch "Decision Tools for Education" en Perspectives on Educational Administration and the Social Sciences (Eugene, Oregon: The Center for the Advance Study of Educational Administration, 1965), pp. 91-92.

3. Los beneficios serán los mismos que los de aquellos estudiantes matriculados actualmente en diversas instituciones. (Puesto que los "Junior Colleges" posiblemente ofrecen educación inferior a aquella de otras instituciones de enseñanza superior y, lo que es aún más importante, la preparación de aquellos que actualmente no están en "college" es por lo general inferior a la de los que asisten al mismo. Esta suposición puede no ser correcta en cuanto al aumento de los beneficios.)

4. El costo marginal es igual al costo promedio.

Basándose en estas suposiciones los costos adicionales de $2 800 millones de ganancias y los costos de capital de $7 000 millones, los $4 000 millones de entradas que se dejan de percibir y los costos privados de $2 000 millones en misceláneos, se puede esperar un total de $4 100 millones al año. Es posible prever los aumentos anuales de los ingresos de los estudiantes por concepto de beneficios (en los términos actuales de valores) en $2 500 millones. La utilidad proporcional sería de 0.63 aproximadamente.

Aunque esta proporción no refleja todos los artículos que son pertinentes al plan propuesto (un buen ejemplo sería la repercusión de la propuesta en el personal), todo parece indicar que la inversión para la universalización de la educación en el "junior college" probablemente tendrá resultados negativos. Al mismo tiempo, basándose en suposiciones similares, añadiendo cinco sesiones de verano, de ocho semanas cada una, después del séptimo, hasta el undécimo grado, produciría de utilidad una proporción de 2.2 por ciento. Además, su costo social tendería a ser mucho menor que aquél relacionado con la propuesta del "junior college" --quizás sólo una tercera parte. Por otra parte, si a nosotros nos preocupa el hecho de que hoy en día aproximadamente 3.5 millones de jóvenes de menos de 20 años son aptos para el trabajo, y de ellos 2 millones no trabajan, ubicarlos en los "junior colleges" es una forma muy atractiva de reducir el desempleo en el futuro inmediato.

El análisis de inversiones y beneficios al nivel del planeamiento general o estratégico puede ser muy importante por los compromisos financieros que surgen como consecuencia del ímpetu de los nuevos programas. Es importante que se realicen continuamente análisis de las inversiones y beneficios. Tampoco se debe subestimar la importancia de la revisión anual asociada con el SPPP. Esta revisión proporciona la oportunidad de poner al día los planes, adaptarlos a las nuevas circunstancias o a las informaciones recientes y hacer que ellos respondan, en cuanto sea factible, a los acontecimientos imprevistos. Estas dimensiones del SPPP destacan las razones por las cuales los departamentos necesitan disponer de grupos especializados y permanentes que estudien los objetivos del sistema, que proyecten los programas y que realicen el análisis de inversiones y beneficios en forma continuada.

En resumen, tanto el interés como el empleo del sistema de planeamiento, programación y presupuesto han aumentado sustancialmente en los Estados Unidos durante los últimos cinco años. Se ha incrementado la aplicación de las técnicas, tanto en el sector privado como en el sector público. Está claro que el SPPP exige mucho, tanto en el tiempo que requiere, como en el estudio y la concentración que se necesita para seguir su método. Además, el enfoque es susceptible a muchas de las limitaciones inherentes al método de requerimiento de recursos humanos, descrito antes. Pero aún con sus limitaciones, el SPPP ofrece oportunidades nuevas y de largo alcance para los que se interesan en el examen cuidadoso de los fundamentos de las decisiones que se toman en el campo educativo y en lograr planeamientos mas sistemáticos y acordes con los fines.

La investigación operativa y el planeamiento administrativo. 43/

La investigación de operaciones o investigación operativa ("operations research") se puede describir como un antepasado del SPPP. Sin embargo, por el hecho de estar orientado hacia la eficacia de los objetivos en los sistemas de administración se encuentra asociado con más frecuencia al planeamiento administrativo que a la proyección y análisis de programas.

Los encargados de la investigación de operaciones generalmente suponen que los problemas de administración son similares en cualquier tipo de organización, aunque el contenido de los programas pueda ser diferente. Ackoff y Rivett, por ejemplo, han postulado que los problemas siguientes representan la mayor parte de los que aparecen en cualquier clase de sistema administrativo: hacer inventarios de materiales y equipos, preparar los horarios y la distribución de trabajo, organizar el personal y los materiales, reemplazar materiales y equipos, asignar recursos y saber tomar una decisión entre varias. 44/

Los que usan el método de investigación de operaciones destacan la necesidad de recopilar y estudiar información sobre problemas de administración. Sin embargo sostienen que no resulta práctico hacer exámenes de las organizaciones en su ambiente actual. Puesto que ellos piensan que la experimentación científica en el sentido clásico no se puede lograr en las organizaciones operativas, tratan de hacer la experimentación representando la realidad mediante el uso de modelos matemáticos y conceptuales. El objetivo de la experimentación es lograr un mejor entendimiento y una base mejor para supervisar el manejo y el estudio de su representación simbólica. El concepto de la representación simbólica ha sido ilustrado por Ackoff y Rivett, en relación con el campo de la astronomía, en la forma siguiente: 45/

> Como el astrónomo no puede manejar el sistema que estudia, hace una representación de él, a la cual llama "modelo matemático". Este representa la estructura de un sistema real, en términos cuantitativos. Los modelos se pueden manejar y analizar más facilmente que el sistema verdadero y, por consiguiente, permiten al hombre de ciencia realizar la experimentación, basándose en las experiencias de otros. El astrónomo puede variar sistemáticamente algunas propiedades del sistema y mantener otras constantes, y de esta manera determinar cómo el sistema se afectaría como un todo si los cambios hubieran ocurrido. En resumen, lo que hace el astrónomo es estimular las alteraciones en la vida real y experimentar en términos abstractos.

Los modelos matemáticos son difíciles de construir y sus expresiones pueden ser complejas y extensas. Sin embargo, tantativamente, y como estructura básica, todos los modelos toman la forma de una ecuación, en la cual una medida del funcionamiento de los sistemas (P) es equivalente a la relación (f) entre una serie de aspectos controlados del sistema (C_i) y otra serie de aspectos no controlados (U_j). 46/ La ecuación básica para todos los modelos es la siguiente:

$$P = f(C_i, U_j)$$

---

43. Mucho del contenido de esta sección se basa en las ideas expresadas por el autor en un trabajo intitulado "Identifying the Emerging Administrative Technology and the Underlying Concepts" (Identificando la Tecnología Administrativa que está surgiendo y los conceptos fundamentales). Este trabajo entre otros, se presentó en la primavera de 1968 a la Comisión de "New Administrative Technology" de la American Association of School Administration.

44. Ackoff and Rivett op. cit., pp. 34-61

45. Ackoff y Rivet. Ibid p. 24

46. Ackoff and Rivett, Ibid, p. 28

A partir del decenio 1950-1959, los investigadores de operaciones han desarrollado muchos tipos de modelos matemáticos. Realmente se hicieron modelos matemáticos similares al expuesto para todas las formas de problemas administrativos postulados por Ackoff y Rivett. Los modelos de programación se han usado para resolver una gran variedad de problemas de asignaciones de recursos. Supongamos que los administradores educativos del Distrito X de una ciudad quieren lograr más eficiencia y efectividad en el planeamiento de minutas de comidas que han de ofrecerse en gran escala en el sistema de cafeterías, con el objeto de proporcionar el almuerzo a una población estudiantil de 100.000 alumnos. La primera tarea sería definir en términos precisos los objetivos del sistema de cafetería. Estos podrían ser los siguientes: suministrar al alumno los valores nutritivos básicos; satisfacer las diferentes preferencias de los alumnos, ofreciendo una variedad de alimentos, diariamente y de semana en semana, y procurar una economía razonable. Los valores alimenticios pueden definirse cuantitativamente y en forma precisa en términos de ciertas combinaciones de calorías. La variedad se puede definir cuantitativamente mediante el procedimiento de muestreo para determinar la escala y la calidad de las preferencias personales de los estudiantes. La economía se podría medir en términos de las cantidades de dinero gastadas. Después que se hayan desarrollado las medidas cuantitativas para cada uno de los objetivos del sistema, se pueden emplear ecuaciones de programas para llegar a soluciones "óptimas". Una solución óptima sería aquella que mejor lograra los tres objetivos del sistema.

El aspecto educativo en el cual se ha aplicado más ampliamente la investigación de operaciones es el del calendario y la distribución del trabajo. El método específico que más se ha usado en este campo ha sido el Program Evaluation and Review Technique (PERT) (Evaluación del Programa y Revisión de Técnicas). 47/ El PERT les permite a los administradores dividir el proyecto en varios pasos o medidas con ordenamiento lógico, mediante un proceso de análisis; hacer las estimaciones de tiempo necesarias para realizar cada uno de los diferentes pasos de la acción; hacer un calendario de las actividades de trabajo, basado en las estimaciones de tiempo requeridas y después supervisar sistemáticamente el proceso de trabajo realizado. Por ejemplo, si la tarea fuera construir una escuela, tendrían que definirse con precisión todos los pasos desde el comienzo hasta el final del trabajo. Tal análisis conduce sin duda a cientos de pasos, los cuales tendrían que emprenderse antes de que se completara la tarea. Se pediría a los expertos en los diversos trabajos que hicieran estimaciones del tiempo requerido para la ejecución de los diferentes pasos. Además se determinaría cuáles pasos deberán darse siguiendo un orden lógico y cuáles podrían darse paralelamente y con cierta independencia de aquéllos que siguen el ordenamiento lógico. El calendario de trabajo podría prepararse sobre la base del tiempo calculado para llevar a cabo los diversos pasos. En esta forma se dispondría de un sistema para supervisar efectivamente las diversas etapas que se requieren para obtener un nuevo edificio. Tal sistema proveería suficiente información de los pasos que fueran "críticos" y de los que el administrador necesitaría y a los cuales el administrador habría de prestarle atención especial. Dicho de otra manera, éste contaría con un plan de administración.

En resumen, la investigación de operaciones que constituye la tradición más antigua en el análisis de sistemas, tiene consecuencias especiales para los interesados en aumentar la eficiencia de los sistemas de administración dentro de la estructura de las instituciones educativas. Su aplicación es notable en la ejecución de programas recién establecidos o para administrar los que ya estaban en

47. Desmond Cook Program Evaluation and Review Technique: Applications in Education (Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1966)

operación desde antes. Mucha de su fuerza se deriva del uso de modelos matemáticos y de su capacidad para definir los objetivos del sistema y de la administración, en términos cuantitativos y precisos.

Puesto que es extremadamente difícil medir muchos de los objetivos administrativos en educación, el número de problemas a los cuales se les ha aplicado la investigación de operaciones es muy limitado. Debido en parte a sus dificultades para el examen cuantitativo, el enfoque tiene menos aplicación para los problemas externos y de orientación que para los internos de administración. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, sus métodos aparentemente se pueden aplicar a un buen número de problemas de la educación

Sumario y Conclusiones

Los conceptos de sistemas que se han aplicado a la educación durante la última década ofrecen una serie de instrumentos de análisis y proyección que pueden ser muy útiles para aquellos que están interesados en la elaboración de planes de desarrollo educativo. El uso eficiente de esos instrumentos exige que los planificadores definan en términos precisos los objetivos de los sistemas educativos, puedan reconocer la proporción de efectividad del sistema, proyecten procesos alternativos para la ejecución de los programas y analicen los méritos de los diferentes programas para escoger los que ofrezcan más posibilidades de lograr con éxito los objetivos específicos, con beneficios y máximos costos mínimos.

Durante las últimas décadas han surgido tres enfoques de planeamiento de sistemas que, aunque distintos, tienen relación entre sí, y resultan adecuados para los intereses de los planificadores en educación. Uno destaca la definición de objetivos del sistema educativo, en términos de los recursos humanos que se necesitan para satisfacer los objetivos sociales y económicos de las naciones o los estados. Cuando se definen las necesidades de recursos humanos se puede lograr una adecuación de los programas educativos existentes para que respondan a esas exigencias y hacer las recomendaciones pertinentes para cambiarlos y mejorarlos. Los costos de las mejoras y cambios proyectados se pueden computar como parte del proceso de planeamiento.

El Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto (SPPP), que se ha empleado considerablemente en organizaciones de tipo no educativo, lo están usando los encargados del planeamiento educativo. Este enfoque también resalta la definición de los objetivos de los sistemas, pero no destaca la importancia, ni se limita a definir los objetivos en términos de necesidades de recursos humanos. El análisis de inversiones y beneficios constituye el centro del SPPP. El método pone énfasis en el estudio continuado, la revisión anual y la organización de un grupo preparado para dirigir "a fondo" los estudios relacionados con el planeamiento de sistemas.

La investigación de operaciones o investigación operativa, campo industrial, se encuentra más relacionada con el planeamiento administrativo y con la ejecución de los planes. Es más eficaz cuando se puede aplicar a problemas susceptibles de ser medidos mediante modelos matemáticos. Como muchos de los valores asociados a la educación no se pueden calcular en términos cuantitativos o resulta muy difícil hacerlo, este método tiene sus limitaciones. Existe la tendencia a usarlo más en relación a los problemas internos de planeamiento y no tanto en relación a los asuntos de orientación educativa, los cuales generalmente están involucrados en el ambiente político externo.

Los tres enfoques descritos presentan ciertas diferencias. Por ejemplo, el que determina las necesidades de recursos humanos abarca frecuentemente períodos

de planeamiento de más de quince años de duración; el SPPP está más orientado hacia planes de cinco años, y el de investigación de operaciones se puede aplicar a programas de semanas, meses o años de duración. El que determina las necesidades de recursos humanos y el SPPP son apropiados para las cuestiones de orientación educativa y planeamiento estratégico; por lo tanto sus esfuerzos están relacionados íntimamente con los procesos políticos, y dependen mucho de ellos para producir los efectos deseados. El de investigación de operaciones está menos influido por los procesos políticos, pero está sujeto a la posibilidad de poder usar modelos matemáticos para producir los mejores resultados.

Todos estos métodos pueden ayudar a los encargados del planeamiento educativo, porque sirven para hacer un examen crítico del status quo y del desarrollo de programas para avanzar más allá del status quo. Sin embargo, para que los métodos produzcan sus resultados óptimos se necesita un equipo de personas competentes que tengan tiempo para reflexionar sistemáticamente para hacer recopilación cuidadosa de información y proyección de análisis de programas. En muchos casos los frutos de los diferentes enfoques no son muy apreciables inmediatamente. Sin embargo, tienden a poner en movimiento discusiones y actividades que pueden tener una influencia a largo plazo en la educación.

Idealmente los tres enfoques se pueden aplicar a un mismo sistema, ya que parecen tener unidad en sus fundamentos. El de recursos humanos representa los métodos más avanzados para analizar las estructuras sociales económicas y políticas a las cuales sirven los sistemas educativos; el SPPP ofrece más eficacia en lo que concierne a concertar los intereses de los sistemas externos e internos y para desenvolver las orientaciones y los programas propios de estos intereses; el de investigación de operaciones tiene más fuerza para mejorar la administración de programas ya existentes o de aquellos establecidos, pero que no están aún en ejecución.

Los nuevos enfoques constituyen avances significativos en el empleo de instrumentos más racionales para el planeamiento y el proceso de llegar a tomar decisiones, que aquellos con los cuales se contaba en el pasado. Puesto que estos enfoques son más razonados y mejor fundamentados, surgen nuevas preguntas en cuanto a su relación con los procesos políticos, los cuales en el pasado han determinado decisiones mediante un procedimiento de concesiones recíprocas y de compromisos. Sin duda como los análisis de sistemas siguen evolucionando, se harán estudios más cuidadosos de cómo adaptarlos en forma más efectiva al proceso de tomar decisiones políticas.

EJECUCION Y EVALUACION DE LOS PLANES

Al hacer observaciones concernientes a la relación entre los planes y su ejecución, John Pfeiffer dijo recientemente lo que sigue: "En último análisis toda la ingeniosidad científica del mundo y todas las contribuciones de la tecnología moderna se anulan en un estudio de sistemas, si éste falla en su objetivo esencial: contribuir al logro de resultados positivos en el mundo". 48/ Desgraciadamente los planes de educación frecuentemente no se ponen en ejecución o por lo menos no se ejecutan de inmediato, especialmente aquéllos que exigen acción y respaldo político. Aún los que no dependen de acciones políticas pueden fracasar por las barreras internas que existen entre las instituciones educativas.

¿Qué conceptos y teorías pueden ayudar a los administradores de la educación a comprender el desajuste entre el planeamiento y la ejecución? ¿Existen técnicas que puedan usar para aumentar la posibilidad de que los planes se realicen

48. John Pfeiffer, op. cit. p. 145

efectivamente? Estas son las preguntas más importantes; pero existen muchas otras, relacionadas con las ciencias de la administración y con otras disciplinas, como psicología social, sociología y ciencias políticas, las cuales se refieren a ellas. Sin embargo, la consideración de esas cuestiones sobrepasa los límites de este trabajo. Por lo tanto, sólo trataremos de ciertos conceptos ilustrativos. Puesto que el análisis de los planes de desarrollo educativo muchas veces se hace en la actividad política, los conceptos escogidos para la ilustración están relacionados con este aspecto del problema.

En primer lugar, se debe destacar que los planes bien desarrollados, con objetivos claramente definidos, son instrumentos valiosos para administradores que podrían ser dirigentes en política. Lo más importante para dirigir es la capacidad de articular las metas y objetivos de una institución y de ofrecer programas que se propongan la realización de esos objetivos. Puesto que los planes de educación comprenden metas y programas específicos para lograr los objetivos de las instituciones, su importancia para los administradores en educación no debe subestimarse. Estos tienen un contenido que los administradores pueden usar como material importante para sus discusiones con los dirigentes políticos. También representan una manera de influir en los procesos políticos.

Como los planes de desarrollo educativo frecuentemente requieren recursos financieros para su ejecución, y sugieren programas nuevos que amenazan inevitablemente a ciertos grupos e individuos en la sociedad, es muy probable que encuentren oposición. Esta oposición donde más se manifiesta es en la política. Por lo tanto es importante para los administradores en educación saber en qué consiste la oposición política y manejar la estrategia para competir con ella.

Los profesores de administración de la educación y los científicos especializados en política han realizado estudios considerando los diferentes aspectos de los procesos políticos que se refieren a la educación, en los Estado Unidos. Un concepto que ha originado muchos estudios es el de "political power structure" (estructura del poder político). 49/ Algunos de esos trabajos se concentran en los procesos políticos estatales y federales, pero la mayor parte de ellos trata de la estructura del poder político en el nivel local.

Los estudios realizados en los Estados Unidos han demostrado que existen diferentes tipos de estructuras de poder y que, por lo tanto, los procesos políticos y la influencia administrativa efectiva sobre ellos puede diferir mucho de una comunidad a otra. Ralph Kimbrough, después de revisar los estudios disponibles identificó cuatro tipos diferentes de "estructuras de poder": la "monopolizante," la "de grupos múltiples no competidores", la "de una élite competidora" y la "diversificada". 50/

Las estructuras de poder "monopolizantes" se encuentran en aquellas comunidades donde un grupo influyente de personas ejerce una presión tan fuerte en las decisiones públicas que tiende a dominarlas. 51/ La mayor parte del poder se

---

49. Robert S. Cahill and Stephen Hencley (Eds.) The Politics of Education. (Danville: Illinois: The Interstate Printing and Publishers, Inc., 1964) Also see Ralph Kimbrough, Political Power and Educational Decisions Maker (New York: Rand Mc Nally, 1964.)

50. Ralph Kimbrough "Power Structures and Change" in Edgar Morphet and Charles Ryan (Eds.) Planning and Effecting Needed Change in Education (Denver: Publishers Press, 1967), PP. 115-142.

51. Para un estudio clásico de estructura de poder "monopolizadora" ver Floyd Hunter, Community Power Structure (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.)

ejerce informalmente "entre bastidores". Aún cuando los poderes de monopolio pueden encontrar cierta oposición, la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas tiende a ser relativamente ineficaz.

La "estructura de grupos múltiples no competidores" se encuentra asociada frecuentemente a distritos rurales en los que ya hay varios villorios o ciudades pequeñas. En estas circunstancias cada comunidad tiende a tener una estructura de poder que funciona con cierta independencia de la de las ciudades o aldeas vecinas. Por lo general existe una comunicación limitada entre los dirigentes de los pequeños pueblos, lo cual contribuye a mantener la independencia de las diversas estructuras.

En las de "élite competidora", dos grupos diferentes que generalmente participan en el poder, luchan sobre asuntos básicos que se le presentan a la comunidad. Este tipo de estructura puede surgir en las comunidades donde "recién llegados" influyentes se unen para competir con lo que ha sido tradicionalmente una estructura de poder monopolizante. Los conflictos y las competencias son muy notorios, en contraste con las comunidades de estructura monopolizante donde el poder se manifiesta mucho menos.

En las estructuras de poder "diversificadas" éste suele estar representado por un número de grupos de poder fragmentados, los cuales participan en los procesos para tomar las decisiones. La fragmentación se debe, en parte, a que grupos diferentes de la comunidad tienen intereses distintos y competencias especiales. Por ejemplo, un grupo puede interesarse en políticas sobre la pobreza; otro, en asuntos de educación y otro en problemas de salud pública. Como usualmente no existe mucha comunicación entre los grupos interesados en esos aspectos, no es muy probable que se desarrolle una estructura general capaz de influir en la comunidad.

Los sistemas sociales, incluyendo las estructuras de poder, pueden considerarse como relativamente cerrados o abiertos en relación a los cambios y a la ejecución de los planes. 52/ Kimbrough sugiere que las estructuras de poder "monopolizantes" y las de "grupos múltiples no competidores" son más cerradas o reacias a los cambios. Las de grupos selectos y competidores tienden a ser más abiertas. Los administradores de la educación que desean poner en ejecución planes de desarrollo educativo tienen que enfrentarse con problemas diferentes en las comunidades, debido a las distintas orientaciones hacia los cambios que existen en aquéllas de estructura "diversificada" o de grupos competidores, cuando se las compara con las de "grupos múltiples no competidores" o con las "monopolizantes."

Aún cuando los procesos políticos son muy complejos y no es fácil influir en ellos con una simple indicación, los conceptos descritos pueden servir para que los administradores de la educación conozcan las estrategias y las pautas más efectivas para manejarlos y tal vez para modificarlos. Hay muchas estrategias diferentes que los educadores pueden usar para realizar los cambios; una de ellas es la persuación.

La persuación se puede utilizar, no solamente para orientar a las estructuras del poder político, sino también a los ciudadanos que participan en el proceso político. Se puede persuadir utilizando los medios de comunicación modernos, como la prensa, la radio y la televisión; pero también mediante la discusión

52. Gordon Hearn, Theory Building in Social Work. (Toronto: University of Toronto Press, 1958). pp. 44 ff.

directa con grupos pequeños. Ambos métodos, el de información a grupos pequeños y el de comunicación a las masas, han sido estudiados ampliamente por científicos especializados en el campo de las ciencias sociales durante los últimos veinte años en los Estados Unidos. Por ejemplo, Hovland en colaboración con otros, ha preparado un sumario clásico de los resultados de los primeros estudios relacionados con la forma en que ciertas variables, como las que se mencionan a continuación, afectan la comunicación a las masas: cualidades de la persona que comunica; manera en que se organizan los argumentos de persuación; efecto que tiene un individuo que pertenece al mismo grupo o asociación en el proceso de influir sobre otros; características personales y susceptibilidad para la persuación; persistencia al cambiar una opinión, y otras relacionadas con éstas. 53/ Katz y Lazarsfeld han considerado la persuación y la influencia como un proceso de dos etapas y han preparado un sumario de investigación dentro de esta estructura. 54/ El primer paso de la investigación se concibe como una comunicación a las masas utilizando los medios modernos, y el segundo, como una discusión con pequeños grupos sobre ideas recibidas mediante los mismos medios de comunicación.

En los últimos años se han desarrollado métodos especiales para utilizar y organizar las opiniones de los expertos en cuanto a persuadir a los dirigentes para que adopten nuevos planes y recomendaciones. Una de las técnicas es la llamada Técnica Delphi. En este método se prepara un concenso de las opiniones de los expertos en lo que respecta a corrientes futuras e innovaciones y los juicios emitidos se usan para influir en la opinión de manera más general. Los inventores del método Delphi creen que existen limitaciones severas en las "discusiones de mesa redonda" como método para llegar a un consenso: 55/

> "A este método se le pueden hacer muchas objeciones. El resultado, en particular, puede ser un compromiso de criterios divergentes, al cual se ha llegado con demasiada frecuencia por la incluencia inadecuada de ciertos factores psicológicos, tales como la persuación engañosa de un miembro del grupo por la autoridad que se le atribuye, o simplemente porque es el que habla más alto; el hecho de no estar dispuesto a abandonar una opinión expresada públicamente y el dejarse arrastrar por la opinión de la mayoría."

Para evitar las supuestas limitaciones de la mesa redonda se obtienen las opiniones de los expertos por escrito y separadamente.

Por lo general, los expertos preparan cuatro respuestas que representan diferentes etapas en el proceso de llegar a un concenso. Si el campo en el que se buscaba una opinión tenía que ver con una administración escolar efectiva, la primera pregunta tendría por objeto obtener juicios en cuanto a innovaciones prometedoras en la materia. La segunda respuesta podría basarse en una lista de las diversas innovaciones sugeridas y una petición a los que responden, para que

---

53. Carl Hovland, Irving Janis, and Harold Kelley, Communication and Persuasion (New Haven, Yale University Press, 1953). Also see Jack Culbertson, Paul Jacobson and Theodore Reller, "Communicating" in Administrative Relationships: A Casebook (Englewood Cliffs, New Jersey Prentice-Hall, 1960), pp. 380-4[illegible]

54. Elihu Katz and Paul Lazarsfeld, Personal Influence (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1955).

55. Olaf Helmer, "The Delphi Technique and Educational Innovation" in Werner Z. Hirsch (Ed.) Inventing Education for the Future. (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1967). p. 76.

evalúen o estimen cada artículo, de acuerdo con los criterios específicos establecidos. (Ej.: juzgar la repercusión o las probabilidades de éxito). La tercera respuesta podría basarse en la lista de innovaciones con información sobre apreciaciones y la naturaleza del consenso logrado. En estas respuestas se debe pedir a aquellos que difieren de la opinión de la mayoría, que especifiquen las razones en las cuales basan sus puntos de vista. La cuarta exposición contendría una lista de las diversas apreciaciones y las bases de las opiniones más extremas. Entonces se les pediría a los expertos que hicieran una revisión de sus opiniones y luego podría hacerse una exposición de los resultados finales del proceso. De acuerdo con las experiencias informadas por los que han usado la Técnica Delphi, el consenso tiende a surgir del proceso total.

Aquellos que se interesan en influir en el proceso político mediante la persuación, pueden usar las opiniones desarrolladas de esta manera y reforzadas con el criterio de los expertos.

Otra estrategia abierta a los administradores en educación que se interesan en trabajar con las estructuras de poder es que se describe usualmente con el concepto de "envolvimiento" ("involvement"). El mayor movimiento en los Estados Unidos durante los últimos veinte años ha estado asociado con los llamados "comités de ciudadanos". Estos comités han sido designados frecuentemente por las Juntas o Consejos de Educación con el consejo de los administradores escolares para ayudar a desarrollar y a interpretar los planes educativos. Los miembros de esos comités representan sectores diversos de la comunidad, incluyendo diferentes grupos de poder. Por lo general son muy efectivos para ayuda a los administradores de la educación a desarrollar planes y a obtener el apoyo y la legitimación de ellos.

Otra técnica relacionada con la estrategia de "envolvimiento" es la de "agregación" ("cooptation"). 56/ La "agregación" es el método de incorporar nuevos elementos dirigentes a la política que determina la estructura de una organización. Su objetivo más importante es rechazar las amenazas y reducir la oposición al planeamiento de programas y a las tendencias políticas. La "agregación" puede ser de naturaleza formal (Ej.: los miembros de comisiones), o informal, e involucrar negociaciones "entre bastidores" de las cuales surgen acuerdos y compromisos.

Una tercera estrategia que se sugiere frecuentemente para hacer tratos con poderes es usar el poder político en forma de oposición. Esta estrategia, sin embargo, es limitada. Su limitación principal proviene del hecho de que los miembros de la profesión de la educación, incluyendo los administradores de la educación, no tienen muchas posibilidades de alcanzar un poder significativo en las comunidades, de acuerdo con los estudios realizados. En cambio, los hombres de negocios más prominentes y los dirigentes políticos ajenos a la educación, se encuentran en el ápice de las estructuras de poder. Así, el poder de los administradores en educación consiste principalmente en su competencia y capacidad para arriesgarse frente a la oposición.

Habiendo expuesto algunos conceptos relacionados con el quehacer político, los cuales tienen consecuencias para la ejecución de los planes de desarrollo educativo, se terminará esta sección con algunas indicaciones en cuanto a la evaluación. En primer lugar se debe destacar que aquellos que usan los conceptos

56. Selznick Philip, "Foundation of the Teory of Organization" American Sociological Review, Vol. 13, February 1948. pp. 25-35. Also see Hill M. Walker "The Superintendent's Use of Cooperation in Handling Internal Interest and Pressure Groups: Its Effects and Consequences". Educational Administration Quarterly. Vol. IV, No. 1, Winter 1968, pp. 32-44.

del análisis de sistemas y las técnicas para desarrollar planes tienen ciertas ventajas desde el punto de vista de la evaluación. Esto es cierto, porque no se puede lograr una evaluación efectiva sin establecer claramente los objetivos, y la realización de esos objetivos es esencial en el análisis de sistemas. Sin embargo, el análisis de sistemas proporciona al técnico en evaluación algo más que la definición clara de los objetivos. Participar en el planeamiento de sistemas significa haber logrado cuidadosamente programas sujetos a alternativas, concebidos para realizar objetivos; definir medidas para apreciar la efectividad; y hacer una evaluación anticipada del grado hasta el cual el programa va a ocasionar costos y a producir beneficios. La actividad de este tipo está claramente relacionada con la que Caldwell ha descrito como evaluación del insumo. 57/ Dicho autor ha expuesto un número de criterios que considera útiles para aquellos que se encargan de evaluar los insumos: 58/

Relación: para determinar si la estrategia de la solución propuesta es adecuada para los aspectos de las necesidades identificadas.

Legalidad: para determinar la condición legal de la estrategia de solución propuesta en relación al campo en el cual se va a poner en ejecución.

Congruencia: para determinar si la estrategia de solución es congruente con el sistema de valores del campo en el cual se va a ejecutar.

Legitimidad: para determinar si la estrategia de solución está al alcance de la agencia encargada de su ejecución.

Compatibilidad: para determinar la compatibilidad de la estrategia con el sistema de valores, es decir, con los objetivos y metas de la agencia que se encarga de la ejecución.

Equilibrio: para determinar los efectos de la estrategia en otros componentes (sub-sistemas) del sistema y en la importancia y relaciones de los elementos de estos sistemas entre sí.

Aplicación práctica: para determinar si la estrategia de solución se puede poner en práctica considerando la realización de los objetivos establecidos (productos finales).

Costo/Efectividad: para determinar si la estrategia de solución es deseable (en comparación con otras alternativas de estrategias) en términos del promedio de insumos necesarios (costos) para los resultados esperados (efectividad).

Una evaluación lógica de los planes, en términos de criterios como los sugeridos por Caldwell antes de que éstos se pongan en marcha, aunque es significativa, no resulta suficiente. La evaluación debe hacerse, durante y después de la ejecución de los planes, lo cual significa que tanto la evaluación del proceso como la del producto son necesarias para completar la evaluación de los

---

57 Michael Caldwell, "Imput Evaluation and Educational Planning" (Evaluation Center, The Ohio State University, College of Education, January 15, 1968).

58. Michael Caldwell, Ibid., p. 11

insumos. 59/ El análisis de sistemas puede ser tan importante para la evaluación del proceso y del producto, como lo es para evaluar los insumos. Ya se había indicado antes que la investigación de operaciones proporciona procedimientos refinados para la distribución y el ordenamiento del trabajo. Más específicamente, la Evaluación del Programa y la Técnica de la Revisión (PERT) requiere especialistas en planeamiento que dividan los planes en tareas específicas que se han de ejecutar, definan esas tareas con precisión, establezcan su ordenamiento lógico y preparen un programa de las actividades que se deben realizar. Los resultados proporcionan a los administradores de PERT un medio de controlar el proceso de la ejecución de planes. Así, el procedimiento ofrece oportunidades de identificar los obstáculos y de redistribuir el personal para resolver los problemas. Pueden hacerse adaptaciones de importancia al ejecutar el plan, como resultado de la reevaluación sistemática. De esta manera, el objetivo de la evaluación del proceso es "descubrir o predecir, durante las etapas de ejecución, los defectos en la concepción del proceso.... La estrategia general es identificar y controlar, sobre una base continuada, las fuentes de fracasos posibles en un proyecto". 60/ Las fuentes de fracasos se pueden encontrar en las relaciones personales entre los encargados del planeamiento y los que llevan a cabo la ejecución; en la naturaleza de los canales de comunicación y los procedimientos; en la calidad y cantidad de los recursos asignados; en la competencia del grupo de trabajo; en los juicios en relación al tiempo requerido para ejecutar los planes; en acontecimientos que no podían anticiparse cuando se hizo el planeamiento y en el ordenamiento lógico general del plan. Para identificar y resolver los problemas de la ejecución, los administradores pueden obtener evaluaciones diarias de ciertos aspectos del proceso e información periódica (mensual, por ejemplo) sobre el progreso general del proyecto completo. En pocas palabras, el resultado de la evaluación del producto es una definición de la medida en que se han logrado los objetivos del plan. Por esta razón, el trabajo realizado en el análisis de sistemas, durante el período en que se elaboran los planes, contribuye a la evaluación del producto, y ésto lo hace no sólo por su empeño en establecer claramente los objetivos, sino también por sus exigencias en lograr medidas de efectividad que permite al encargado del planeamiento determinar si al poner en ejecución los planes se han logrado los objetivos propuestos. Tanto si las medidas de efectividad son indirectas como si están directamente relacionadas con los productos finales, lo planes deben incluir modos de recopilar, organizar e interpretar la información concerniente a dichas medidas. Se pueden emitir juicios, basados en una información y en su análisis, en relación a si los planes han sido o no efectivos y al grado de su efectividad.

Es obvio que la evaluación del insumo, del proceso y del resultado, son todas actividades complejas. Además parece que los encargados del planeamiento muchas veces no tienen éxito en el establecimiento de objetivos claros y precisos; más aún, es difícil lograr medidas adecuadas de efectividad para procesos tan complejos como la educación y la administración de la educación. Sin embargo, se han hecho progresos considerables en los últimos años y el horizonte para continuar trabajando es amplio y de largo alcance.

CONFLICTO ENTRE LA TEORIA Y LA PRACTICA

En cualquier campo profesional el problema entre la teoría y la práctica es un tema que siempre se presenta y que crea tensión entre quienes están en posiciones ejecutivas y los que trabajan en organismos que estudian aspectos de la realización práctica. El tema se destaca dentro del campo relativamente nuevo de la administración de la educación, la cual, cuando se compara con otras

---

59. Daniel Stufflebeam "Evaluation as Enlightement for Decision Making" (Columbus, Ohio: The Evaluation Center. The Ohio State University, January 19, 1968).

60. Daniel Stufflebeam, Ibid. p. 35

disciplinas más consolidadas, ha tenido menos tiempo para desarrollar teorías y cuerpos de conocimientos. 61/

Una de las fuentes más importantes del conflicto proviene del hecho de que la teoría tiene usos diferentes. El investigador interesado en el progreso del conocimiento se concentra en el uso de la teoría para orientar la investigación. Su interés, en muchos casos, no es tanto modificar la práctica administrativa, como desarrollar generalizaciones que arrojen luz sobre variables escogidas que sean inherentes a la práctica o que incidan en ella. Su interés en el administrador estriba en que éste ocupa una posición y habita en medio que merece la atención del investigador. Por otra parte, los que ocupan cargos en la administración tienen una posición y una orientación diferente hacia la teoría. Su interés principal no es el progreso del conocimiento en administración, sino el de administrar y mejorar el sistema educativo del cual son responsables. Los conceptos y las teorías se consideran como medios para alcanzar un fin. Por lo tanto, aún cuando aprecian los esfuerzos por mejorar los estudios de largo alcance en la administración de la educación, esa actividad es de interés limitado para ellos cuando se trata de trabajos de corto alcance.

Los conflictos pueden surgir facilmente por las diferencias de orientación en relación al uso de la teoría entre los que estudian y los que practican la administración. El problema se ha agravado por el hecho de que mientras la investigación ha aumentado en el campo de la administración de la educación durante las últimas décadas, todavía hay pocas actividades definidas y bien desarrolladas que puedan traducir las teorías en nuevos productos, procesos o arreglos en la organización, de uso inmediato para los administradores. Como el papel que le correspondería al "intermediario" no ha surgido todavía, se ha agravado la posibilidad de que ocurran conflictos entre los que usan conceptos y teorías para orientar el proceso de tomar decisiones en el sistema escolar y aquéllos que los usan para aumentar los conocimientos en ese campo. El hecho de que los investigadores y los administradores no siempre comprendan o puedan apreciar la importancia y la dificultad del papel que cada uno desempeña, complica aún más el asunto.

Otra fuente de conflicto puede surgir porque no se comprenden bien las limitaciones de la teoría o porque se exige demasiado de ella. Mientras la teoría puede ser muy útil para ayudar al administrador práctico a comprender y a examinar aspectos diferentes de su ambiente, no puede, en cambio, hacerle tomar decisiones por sí mismo, ni eliminar las incertidumbres en la selección o en las actividades que se realicen. Los diversos grupos de conceptos disponibles, los cuales muchas veces iluminan la conducta de la organización y de la sociedad en la cual se lleva a cabo la labor educativa, pueden inclinarlo a favor de diferentes variables que afectan el proceso de tomar decisiones. Además, algunas decisiones tecnológicas que están a su alcance pueden ayudarlo a controlar los acontecimientos en ciertos tipos de decisión. Sin embargo, en el mundo complicado en el cual trabajan los administradores no existen guías de conceptos sencillos que puedan trazarle el camino. En realidad, uno de los aspectos más importantes del proceso de dirigir es soportar las incertidumbres de otros y correr los riesgos de enfrentarse con un futuro incierto. La teoría y las tecnologías para tomar las decisiones solamente pueden reducir las incertidumbres,pero no eliminarlas. A la postre, el administrador

---

61. Los dos primeros títulos de doctorado en Administración de la Educación (Ph. D.'s) se otorgaron en el Teachers College, Columbia University, en 1905. Ver Donald Willower and Jack Culbertson (Eds.) The Professorship in Educational Administration (Columbus, Ohio: The University Council for Educational Administration and University Park, Pennsylvania: The College of Education, The Pennsylvania State University, 1964), p. V.

2

debe confiar en su propio sentido de los valores y ver las teorías como una ayuda en el proceso de tomar decisiones. Si se espera mucho más de la teoría, lo cual parece que ocurre con frecuencia, facilmente surgen conflictos.

Algunas veces la teoría se usa para distinguir metas de ideales y no tiene la misma acepción que la que se dió al principio de este trabajo. Cuando esto sucede, surgen conflictos entre la teoría y la práctica por las discrepancias que existen entre lo ideal y lo real. En resumen, hay distancia entre la teoría y la práctica y cuanto mayor sea la apreciación de esa distancia, mayor será la posibilidad de que se produzcan conflictos. El conflicto que surja puede agudizarse porque los que procuran definir los ideales no comprendan bien las limitaciones inherentes a las condiciones existentes o también, porque aquéllos que son responsables de las operaciones administrativas se hallan tan sujetos a las circunstancias de tiempo y de lugar, que dificilmente puedan apreciar los ideales que están más allá de sus circunstancias. Esas diferencias en las orientaciones pueden producir conflictos entre los encargados del planeamiento y los que ejecutan los planes.

No se debe subestimar la importancia de una teoría, ya esté asociada a la definición de un ideal o ya describa y explique aspectos de la administración. También se debe destacar que la distancia entre la teoríaa y la práctica se puede exagerar de tal manera, que se pierda de vista la relación de continuidad entre ambas y la posibilidad de una interacción provechosa. Esto es particularmente cierto cuando se trazan líneas muy precisas que separan las ideas de "sentido común" de los administradores de los conceptos "científicos" de los investigadores. Es cierto que la teoría en sí misma puede considerarse como una cosa práctica y así lo destacó John Dewey: 62/

> "La teoría es al fin y al cabo... lo más práctico de todo por que al ensancharse el campo de la atención más allá de los fines y deseos inmediatos, se originen a la larga objetivos más remotos y de alcance más amplio y podemos hacer uso de una gama de condiciones y medios mucho más extensa y profunda que la expresada en la observación de los fines prácticos primitivos."

Por lo tanto, es importante que se comprenda, no solamente el alejamiento que pueda existir entre la teoría y la práctica, sino también la posibilidad de una interacción provechosa entre estos dos fenómenos. Esta comprensión sería importante tanto para el investigador como para el administrador.

Cuando la teoría y la práctica se equiparan con las condiciones ideales y las reales, la interacción y el conflicto entre los proponentes de los dos puntos de vista puede ser de carácter operante. Ese conflicto puede conducir a un examen más cuidadoso de lo "real" y lo "ideal". Aparte de ese examen, se pueden obtener relaciones operantes entre lo ideal y lo real. De todo el proceso se produce una revisión y el reconocimiento del status quo,lo cual constituye en sí, y por sí mismo, un subproducto importante.

Hay una razón más fundamental para que los encargados del planeamiento y los administradores proyecten ideas que vayan más allá del status quo y que originen conflicto con éste. Charles Frankel subrayó esta razón hace algunos años cuando discutió la importancia de las ideas en una democracia y la necesidad continua de crear nuevas alternativas en la política a seguir. 63/

---

62. John Dewey, Sources of a Science of Education (New York: Horace Liverwright 1929), p. 17

63. Charles Frankel, The Democratic Prospect (New York: Harper and Row, 1962) pp. 47-48.

"A no ser que los hombres tengan un concepto coherente de la condición de su existencia, a menos que puedan imaginar el largo camino que quieren seguir, la política de concesiones recíprocas, la política de equilibrio, puede ser un objeto mortífero: desenfocado, carente de inspiración, y, con todo su realismo, irreal. Puede instalarse no ya cerca sino en el cerebro y el corazón mismos, luchando con temas que son fantasmas del pasado y ocupándose torpemente de problemas que yacen al margen de las cuestiones con las que hay que enfrentarse."

Los responsables de elaborar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo educativo tienen que desempeñar un papel importante en la interacción entre la teoría y la práctica. Esto es igualmente cierto, ya se conciba la teoría como iluminadora de la práctica administrativa, o ya se considere como un ideal que trasciende las condiciones prácticas. El encargado del planeamiento escolar, más que la mayoría de los especialistas, tiene oportunidades inusitadas de unir la teoría con los hechos, así como las condiciones reales con las ideales, de manera que se refuercen mutuamente y produzcan mayor conmoción.

RESUMEN

En este trabajo se discutió el papel importante de la administración en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo. La administración se consideró ampliamente, incluyendo tanto las acciones orientadas hacia la realización de las políticas existentes, como las acciones concebidas para desarrollar nuevas políticas y programas. Se establecieron las semejanzas y diferencias en administraciones, tales como las asociadas con negocios de empresas, organismos gubernamentales e instituciones de educación.

Se examinó la tesis que sustenta que las teorías de administración están íntimamente relacionadas con los valores que predominan en la sociedad donde se engendran, en relación con las cuatro clases principales de teorías que se han desarrollado en los Estados Unidos. Se presentó una variedad de conceptos y técnicas, relacionadas directamente con la elaboración de planes de desarrollo educativo. Se puso énfasis en el análisis de sistemas y en las técnicas y conceptos asociados a éste. Se describió el uso de tres sistemas de análisis: (1) el planeamiento basado en las necesidades de recursos humanos; (2) el planeamiento empleando el sistema de planeamiento, programación y presupuesto, y (3) el planeamiento usando los conceptos y las técnicas de la investigación de operaciones o investigación operativa.

Se describieron conceptos concernientes a la política. Esto comprendió ideas relativas a las "estructuras de poder" en política y a las estrategias sujetas a alternativas, que puede considerar el encargado del planeamiento cuando trabaja con las "estructuras de poder". También se trató de la evaluación de los planes, así como de su estrecha relación con el análisis de sistemas. El estudio del "insumo", el "proceso" y el "producto" se hizo separadamente, considerándolos como tres asuntos diferentes. Se revisaron las relaciones entre la teoría y la práctica y se identificaron las fuentes de conflictos entre los que estudian y los que practican la administración. En todo el trabajo se destacó el papel importante que desempeña el encargado del planeamiento educativo, no solamente en términos de los problemas substantivos con los que hay que enfrentarse, sino en los de las oportunidades para amalgamar la teoría con la práctica en planes que tengan coherencia, pujanza y fuerza para producir repercusión.

BIBLIOGRAFIA SELECTA

Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1956).

Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne, and Robert Chin, The Planning of Change: Readings in the Applied Behavioral Sciences, (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961).

Charles S. Benson, The Economics of Public Education, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1961).

Roald F. Campbell, Luvern L. Cunningham, and Roderick F. McPhee, The Organization and Control of American Schools, (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Books, Inc., 1965).

Administrative Behavior in Education, Roald F. Campbell and Russell T. Gregg, Eds. (New York: Harper & Brothers, 1957).

Philip H. Coombs, assisted by the IIEP Staff, The World Educational Crisis - A Systems Analysis, (Paris: International Institute for Educational Planning, August, 1967).

Keith Davis, Human Relations in Business (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1957).

Robert Dubin, Human Relations in Administration: The Sociology of Organization with Readings and Cases, (New York: Prentice-Hall, Inc., 1951).

David Easton, A Systems Analysis of Political Life, (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1965).

Jacob W. Getzels, James M. Lipham, and Roald F. Campbell, Educational Administration as a Social Process: Theory, Research, Practice, (New York: Harper & Row, 1968).

Daniel E. Griffiths, Human Relations in School Administration, (New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 1956).

James M. Hanlon, Administration and Education: Toward a Theory of Self-Actualization, (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968).

Frederick Harbison and Charles A. Myers, Education, Manpower, and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development (New York: McGraw-Hill, 1964).

Theodore J. Jenson and David L. Clark, Educational Administration, (New York: The Center for Applied Research in Education, Inc., 1964).

Ralph B. Kimbrough, Administering Elementary Schools: Concepts and Practices, (New York: The MacMillan Company, London: Collier-MacMillan Limited, 1968).

Harold Koontz and Cyril O'Donnell, Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions, (New York: McGraw-Hill Book Company, 1955).

Willard R. Lane, Ronald G. Corwin, and William G. Monahan, Foundations of Educational Administration: A Behavioral Analysis, (New York: The MacMillan Company, London: Collier-MacMillan Limited, 1966, 1967).

Leonard A. Lecht, Goals Priorities and Dollars: The Next Decade, (New York: The Free Press, London: Collier-MacMillan Limited, 1966).

Lloyd E. McCleary and Stephen P. Hencley, Theoretical Bases of Professional Practice, (New York: Dodd, Mead & Company, 1965).

Edgar L. Morphet and Charles O. Ryan,Eds., Prospective Changes in Society by 1980, (Denver: Bradford-Robinson Printing Co., 1965).

Matthew B. Miles, Innovation in Education, (New York: Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1964).

Frank C. Pierson, et. al., The Education of American Businessmen: A Study of University-College Programs in Business Administration, (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959).

Philip Selznick, Leadership in Administration: A Sociological Interpretation, (Evanston: Illinois; White Plains, New York: Row, Peterson and Company, 1957).

Herbert A. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, (New York: The MacMillan Company, 1957).

Harold Stein, Public Administration and Policy Development: A Case Book, (New York: Harcourt, Brace and Company, 1952).

UNESCO: International Institute for Educational Planning, Problems and Strategies of Educational Planning: Lessons from Latin America, Raymond F. Lyons, Ed. , (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1965).

LA FORMACION DE ADMINISTRADORES ESCOLARES

preparado por el equipo de Administración Escolar
y Educación Comparada de la Facultad de Filosofía, Ciencias
y Letras de la Universidad de Sâo Paulo, bajo la
coordinación del profesor J. Querino Ribeiro.

Prof. Catedratico:	J. Querino Ribeiro
Prof. Asociado:	Carlos Corrêa Mascaro
Prof. Asociado:	Moyses Brojo (libre docente)
Prof. Asistente::	José Augusto Días
Instructores:	María Apparecida Bortoletto
	João Gualberto de Caravalho Meneses
	José Carlos de Araújo Melchior
	Roberto Moreira
	Anita Favaro Martelli

I

INTRODUCCION

A. Naturaleza, importancia y papel actual de la administración

La administración fue admitida durante mucho tiempo como conjunto de actividades de carácter predominante o exclusivamente práctico o artístico, de cuyos secretos los individuos serían capaces de enseñorearse por la vía de las experiencias empíricas.

Sin embargo en los últimos cincuenta años, dada la importancia que se le viene atribuyendo a la administración en la sociedad compleja en que vivimos, que es una "sociedad de organizaciones", este concepto ha cambiado. Observamos la confianza que el mundo deposita en las conquistas científicas y tecnológicas verdaderamente revolucionarias, bajo el impacto de los millares de usos de los ingenios electrónicos y las computadoras. Consideramos el valor que se le atribuye a los conocimientos teóricos, con su alcance en la orientación del comportamiento humano, y asistimos a la transformación progresiva de aquellas actividades prácticas o artísticas, admitidas como intuitivas o de sentido común, en una nueva ciencia o por lo menos, en una disciplina de fundamentación rigurosamente científica y susceptible de aprendizaje formal y metódico.

Se comprueba que crece sin interrupción la voluminosa bibliografía sobre la administración, con trabajos en que se describen las múltiples formas de interpretación y los distintos criterios para plantear los numerosos problemas considerados dentro de su campo específico. Se cuentan por centenares los tratados y compendios editados en todo el mundo sobre la "ciencia" de la administración, así como un número no menor de trabajos más modestos. Surgieron todos ellos con el propósito declarado de permitirnos un conocimiento más seguro y objetivo del complejo de relaciones creado por la necesidad de asegurar altos niveles de eficiencia para el trabajo humano en grupo, dado el volumen que los negocios y las empresas humanas van asumiendo, y la intervención dominante de los poderes públicos en las actividades privadas dentro de la configuración que presenta la sociedad en nuestros días. No faltan, por otra parte, análisis de sentido más o menos polémico, en los cuales la administración surge como llave mágica, abriendo camino a la conquista de las fuentes de riqueza y de poder. Cualquiera que sea la concepción moderna de la administración, se le atribuye siempre el carácter de instrumento eficaz y en condiciones de contribuir a la solución de los graves problemas que han constituido siempre un desafío para la humanidad.

Gran número de especialistas se han dedicado a explicar la naturaleza de las distintas áreas del inmenso campo que la administración abarca y la importancia del papel asignado a su estudio en el concierto de los conocimientos modernos, principalmente para los hombres de gobierno y para los jefes de las grandes empresas privadas. Uno de los autores

modernos, 1/, repitiendo ahora lo que Fayol ya consideraba esencial en su época, recuerda la conveniencia de incluir la administración entre las disciplinas del currículo de las escuelas de los diversos grados de enseñanza, y la necesidad que todos tendríamos de estudiarla, aunque "de diversos modos o intensidades, porque en una sociedad civilizada todos somos usuarios de la administración" y debemos estar preprados para reaccionar con inteligencia y con criterio, ante las nuevas perspectivas creadas para el hombre en la era de las grandes organizaciones.

Los que quieran darse cuenta de la importancia atribuida al papel que la administración está llamada a desempeñar; a la eficacia de la administración científica o racional para el dominio de las fuentes de riqueza y de poder y a la intensidad de su fuerza dinámica en la promoción del desarrollo económico y social, hallarán en las páginas de la sensacional y discutida declaración de Servan-Schreiber, publicada con el título de "O desafio americano" 2/, el más apasionado elogio a los progresos recientes del "management", a la "capacidad gerencial", al "virtuosismo en la gerencia", demostrados por los directores de las grandes industrias norteamericanas que están dominando el mercado europeo y la economía de las naciones del Viejo Continente. Basándose en varios documentos, y con los datos de su propia y aguda observación Schreiber procura analizar la evolución de la economía mundial, reuniendo argumentos para demostrar que la estabilidad social y el equilibrio económico del mundo en el futuro, están íntimamente ligados a lo que decidan los hombres de negocios y los gobiernos, sobre los nuevos rumbos de la administración pública y de las grandes empresas privadas.

La educación moderna en gerencia y administración, así como la preparación de los hombres para el desempeño de las funciones claves en las empresas y en la administración gubernamental, surgen en ese libro famoso, como el camino para que Europa asegure su posición en el comercio y en la cultura del mundo del futuro. Se le impone el deber de perfeccionar urgentemente la "capacidad de gerencia", porque ésta es el arte de organizar el talento".

Las ideas expuestas en ese análisis del proceso desigual de enriquecimiento, y de la conquista de las fuentes de influencia y de poder, en la sociedad de nuestros días, se encuentran también en trabajos de otros autores que, al examinar los problemas con los cuales el mundo se enfrenta, desde diversos puntos de vista, manifiestan acuerdo en considerar la administración como instrumento capaz de promover la prosperidad continua de los negocios y el dinamismo y eficiencia de los grupos de trabajo, en su actuación con relación al logro de un objetivo común. La esperanza de las naciones subdesarrolladas para vencer su atraso, reside justamente en la fuerza dinámica y multiplicadora de la administración moderna, en los diversos sectores de actuación en que naturalmente se distribuye la actividad de su pueblo.

---

1. Dwight Waldo. The Study of Public Administration. Rando House Inc., New York, 1955. Traducción brasileña Fundación Getúlio Vargas, Rio GB, 1964

2. Jean Jaçques Servan-Schreiber. O desafío americano. Trad. brasileña Editõra Expressão e Cultura. Rio de Janeiro, 1968.

B. Educación y administración escolar

La educación recibió las influencias de ese movimiento renovador de las ideas en el campo de la administración, tanto por haberse convertido en un amplio campo de actividades públicas y privadas, como en virtud de que se presentara la posibilidad de aplicar los principios generales de la nueva ciencia administrativa a los problemas específicos.

Las transformaciones sociales, políticas y económicas de las últimas décadas explican el interés y los esfuerzos modernos para integrar la educación escolar en el proceso general de desarrollo nacional, como factor dinámico, determinando su inclusión en la lista de las preocupaciones generales que afligen a las élites dirigentes; orientándolas en el sentido de promover en sus respectivos países reformas profundas, denominadas "de base", como la vía natural para garantizar, de manera integral y pacífica, el perfeccionamiento del régimen político democrático, el enriquecimiento económico y la consecuente elevación del patrón de vida de poblaciones marginales azotadas por el pauperismo, las enfermedades y la ignorancia.

En los países nuevos todas las exigencias de la actualización de la educación se presentan con rasgos más acentuados, por la necesidad de que se estructuren sistemas de enseñanza capaces de acoger a los grupos que todavía no han logrado el acceso a la escuela, y de los nuevos grupos resultantes del ritmo acelerado de crecimiento demográfico, que en esos países es constante.

Es evidente que no se puede precisar en la Historia de la Educación el momento exacto a partir del cual nos vamos a enfrentar con los sistemas escolares, tal como los comprendemos contemporáneamente, con sus claras consecuencias sociales, económicas y políticas. Sin embargo, no se puede negar el origen reciente de esos sistemas, ni cuánto han contribuido y siguen contribuyendo para su constitución los factores de orden social y político, juntamente con otros de naturaleza económica o de inspiración religiosa o filosófica. Así, para nombrar sólo algunos, en un inmenso complejo de factores, no podríamos olvidar la preponderante influencia ejercida, en el campo de las ideas y en el de las realizaciones prácticas, por los nuevos conceptos de la educación; por la dignificación, racionalización y humanización del trabajo; por el rápido crecimiento demográfico; por el acelerado desarrollo de los medios de transporte y comunicaciones y la difusión de las nuevas ideas; la urbanización creciente de las poblaciones; la industrialización de los medios de producción; las nuevas funciones atribuidas al Estado; las conquistas sindicales y salariales de las clases obreras y la acelerada politización de las masas. A partir de esos cambios culturales de tan significativas consecuencias y repercusiones es que se viene asistiendo a la valorización creciente de la administración escolar, dentro de los estudios educacionales. Se concibe la educación en su forma escolar moderna, estructurada en sistemas orgánicos de unidades múltiples coordinadas como una gran empresa pública, sujeta a tratamiento semejante al de otras empresas en sus estructuras básicas y en sus mecanismos operacionales.

El que se dedique a examinar las obras más recientes de administración escolar u otras publicaciones sobre temas de su campo específico, observará sin duda, la distancia existente entre su contenido actual y el que le atribuían los autores del comienzo del siglo. Hojeando las

últimas publicaciones de organismos internacionales como la UNESCO, la OEA o el BIE, para sólo mencionar esas tres grandes instituciones dedicadas al estudio de los problemas educacionales modernos, o conociendo la agenda de los congresos, conferencias o seminarios más recientes, convocados para debatir los problemas de la educación en el mundo actual, y sus relaciones con los demás sectores de la vida de las naciones modernas, se percibe desde luego, la transformación que se viene operando en la problemática manifestada. En aquellas publicaciones o en la agenda de esas reuniones se destacan, con extensión jamás vista, los temas de administración escolar. Se considera ésta, no sólo como área estrictamente pedagógica, dedicada exclusivamente a los problemas internos de la escuela o del micro-universo escolar, sino como una nueva disciplina que reclama de los especialistas en Pedagogía una visión diferente de la educación, en sus nuevas dimensiones de educación en masa, con las naturales consecuencias para las comunidades en las cuales desempeña un papel importante para la promoción social y humana. Contemplando la escuela y los sistemas escolares modernos, bajo el nuevo prisma, era natural que se hicieran alteraciones obligatorias en cuanto a la comprensión de la administración escolar, en la medida en que esa expresión pueda ser usada para denominar un conjunto de conocimientos respecto a una secuencia de procedimientos que, en lo relativo a ciertos fines, procuran asegurar unidad, economía y perfeccionamiento, a las actividades de los grupos de profesores, orientadores, supervisores, directores, consultores y planeadores. Todos ellos empeñados en la obra común de promover el desarrollo de la educación escolar socializadora y democratizadora.

Según Querino Ribeiro en su Ensayo de una teoría de administración escolar 1/, estas fases son: Planeamiento, Organización, Asistencia en la Ejecución, Medición de Resultados e Informes. Las denominaciones equivalentes o ligeramente diferentes, en la terminología usada por otros autores, son demasiado conocidas en la Administración General e Industrial. Para Fayol, los procesos de la Administración General con los de Previsión, Organización, Mando, Coordinación y Supervisión. Urwick y Gullick crearon la sigla POSDCORB para sintetizar los procesos de "Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting". Otros autores han añadido al dominio de la Administración otras áreas como Dirección (Lideranza), Comunicación y Toma de Decisiones, a medida que fueron progresando las investigaciones y los estudios relativos a la extensión del campo de la administración, tomado como un todo, o dividido de acuerdo con el tipo de empresa que va a ser administrada: industrial, comercial, agrícola, hospitalaria, escolar, etc., en el sector público o privado.

Dentro de todo el esfuerzo sistematizador inicial del conocimiento relativo a las actividades de las empresas, en búsqueda de caminos racionales para el aumento de su productividad, no puede olvidarse la contribución de Taylor 2/ con su estudio Principios de administración científica, publicado en los Estados Unidos.

---

1. J. Querino Ribeiro. Ensayo de una teoría de la administración escolar. Tesis de concurso, Facultad de Filosfía, Ciencias y Letras, Universidad de São Paulo, 1952.

2. Frederick Winslow Taylor. Principios de administración científica. Trad. brasileña Arlindo Vieira Ramos. Ed. Atlas, São Paulo, 1967.

C. La administración escolar en los Estados Unidos

Fue en los Estados Unidos donde la administración escolar logró alcanzar prestigio y difusión excepcionales, surgiendo como disciplina sistemática específica a fines del siglo XIX, de acuerdo con el significado y la concepción de las ideas matrices que se hallan contenidas en el resumen histórico hecho por Cubberley 1/ para el libro Twenty-five Years of American Education , publicado en 1931. La evolución del pensamiento de los especialistas americanos hasta esa fecha, se encuentra objetivamente expuesta en ese estudio y Cubberley, refiriéndose a las obras publicadas bajo el título de School Supervision , por Payne, de la Universidad de Michigan, y Pickard, de la Universidad de Iowa, después de señalar que el primero trataba en forma general de las atribuciones del superintendente de escuelas y de los registros e informes escolares, y que el segundo hacía el sumario de su experiencia de veinte años como profesor y como superintendente local, en sus relaciones oficiales y públicas, concluyó diciendo que: "esos libros eran ambos del tipo de los que expresan experiencias y opiniones personales. y ninguno de ellos ofrecía una visión clara del campo de la administración escolar, ni tampoco intentaba formular principios sobre lo que debería hacerse y por qué".

En el año 1904 aproximadamente, según Cubberly, se observó un movimiento de cambio del tipo generalizado de cursos de administración destinados a formar prácticos eficientes, hacia otro tipo de curso organizado en forma más científica. Así fue como se inició la especialización en la formación de administradores escolares. Un año antes, él mismo había ampliado la duración de su curso en la Stanford University, de seis a doce meses, estudiando en el primer período los problemas de la organización educacional del Estado y del Municipio y, en el segundo, problemas locales urbanos. A partir de entonces se multiplicaron los autores y libros de administración escolar. El propio Cubberley publicó una serie de trabajos, él sólo o en colaboración con otros, buscando reunir material para la enseñanza, y enumerando muchos otros estudios, de los cuales mencionaremos algunos.

En 1911, Swift publicó su History of Permanent Public School Funds in the United States - 1705-1905 que Cubberley clasifica de monumental; dos años después, Sies publicó: Teachers Pensions and Pensions Systems ; en 1918 se editó el Pensions for Public School Teachers , de Furst y Kandel. Surgen también las primeras tesis doctorales sobre problemas de administración escolar: fondos escolares, auxilio del Estado, organización administrativa, publicidad, elaboración del presupuesto, entrenamiento de profesores, obligatoriedad escolar, organización de los servicios de salud, evaluación de las clases, clasificación de profesores, salarios y pensiones, supervisión, empleo económico del tiempo, libros de texto, currículos y muchos otros problemas administrativos semejantes.

Al lado de esas obras hay que considerar el papel desempeñado por los periódicos donde aparecieron artículos sobre asuntos de administración escolar, por los "surveys" de modestas pretensiones, y por las

---

1. Elwood P. Cubberley - Public School Administration, in Twenty-five Years of American Education - Edited by I.L. Kandel - The MacMillan Company, New York, 1931.

investigaciones educacionales más ambiciosas. Los informes de esas investigaciones fueron los que engendraron la idea de que se caracterizara al nuevo campo de la administración como de la "ingeniería" educacional. Esos relatos constituyen una de las fuentes más ricas para los estudios de la administración escolar, asegurando la posesión de material más abundante que el recogido en los cursos modestamente instituidos un cuarto de siglo antes, y que dan origen a grandes divisiones o departamentos en varias universidades.

El análisis de las obras que hemos mencionado revela la gran heterogeneidad de contenido que los autores atribuían a la administración escolar. En todo el acervo bibliográfico heterogéneo, que crece constantemente, algunas obras reclaman una atención más definida, como: The Fundamentals of Public School Administration, de Ward G. Reeder 1/, con abundante material sobre las funciones del "school superintendent" y del "Board of Education", y el Readings in Educational Administration , en que Edgar W. Knight 2/ reunió una documentación copiosa respecto a la educación americana proponiéndose, según su propia declaración en el prefacio, "estimular una investigación amplia y promover un aumento apreciable de la literatura sobre el asunto". Comentaba también que "con la rápida expansión de la educación pública en la última mitad del siglo, parecía haberse desarrollado en las instituciones de formación de profesores, una tendencia a preparar técnicos para la dirección de escuelas, cuando esos elementos deberían más que nunca ser personas de amplia comprensión y receptivas en relación a la historia y a los principios de la dirección escolar". Prosiguiendo, decía: "Aunque la dirección escolar, conforme fue designada primeramente, o administración educacional, como después fue conocida, sea una de las disciplinas más nuevas de los 'colleges' y universidades, en las últimas décadas se convirtió en un asunto importante y serio para la formación profesional". De acuerdo con el relato de la Junta Consultiva de Educación en 1938, la administración educacional no se consideró como una empresa profesionalizada antes del siglo actual. Hasta entonces la "literatura", los libros de texto y los otros recursos didácticos relativos al asunto eran escasos y rudimentarios; con tan modesto material, está claro que la enseñanza de la disciplina se desarrollara lentamente hasta obtener el "status" de materia importante de "colleges" y universidades. La mayor parte de la enseñanza, como también la mayoría de los primeros libros de texto sobre la dirección de escuelas, eran basados en experiencias prácticas, recuerdos y opiniones de maestros de la disciplina. Tanto los recursos didácticos en administración educacional como la propia enseñanza permanecieron largo tiempo en el plan de desarrollo al cual se llamó "práctica con éxito". Durante la primera década del siglo, los cursos sobre el asunto eran sumarios de recuerdos y experiencias de superintendentes, que se acreditaban haber tenido éxito profesional, por lo cual habían pasado a ser profesores de administración educacional. Al transcurrir el tiempo se amplió el material didáctico, con los libros de texto, los anuarios, de asociaciones nacionales, las monografías, las tesis, los boletines,

---

1. Ward G. Reeder - The Fundamentals of Public School Administration The MacMillan Company - New York - 1930.
2. Edgar W. Knight - Readings in Educational Administration, University of North Carolina, Henry Holt and Company, New York, 1953.

los informes de investigaciones, "surveys" y periódicos. Al lado de la expansión de esos recursos para estudio y consulta, se desarrollaron nuevas e importantes técnicas de diagnosis educacional.

Como parte importante de ese material didáctico encontramos también informes, algunos con muchos detalles, acompañados o no de comentarios de las experiencias de sus autores, generalmente "school superintendents" o "school principals", dando cuenta de sus actividades específicas, en el típico y tradicional estilo inspirado en las condiciones propias del "localismo" educacional norteamericano. Los "informes" y el "localismo" constituyeron obstáculos naturales para que la administración escolar pudiera ser comprendida en sus reales contornos, más amplios o con enfoque teóricos de más largo alcance y consecuente importancia. Aparecieron distintas contribuciones. La primera debida a Moehlman, en 1940, y la segunda, diez años después, a Sears. Este trató de explicar la administración escolar, con un concepto más congruente con su contenido real, precisando sus límites; y con una comprensión más clara de sus problemas específicos.

Moehlman, 1/ en su School Administration, Its Development, Principles and Future in the United States, declara: "la administración es una actividad esencialmente útil, un instrumento o medio a tráves del cual los objetivos fundamentales del proceso educativo pueden lograrse de manera más completa y eficaz. En el desarrollo de este punto de vista, el profesor surge como el agente más importante en la administración, en posición de suplir sus necesidades y aumentar así, la eficiencia del proceso de enseñanza. Este intento puede ser descrito como el punto de vista funcional u orgánico. Aceptando la permanencia y la importancia social de la función educativa, los defensores de esta escuela de pensamiento examinan, valoran y orientan objetivamente toda la estructura y todas las prácticas de organización en términos de los objetivos de la instrucción". Más adelante, de acuerdo con la posición adoptada, fundamentándose en una larga experiencia en actividades de investigación en pequeños y grandes distritos escolares en el Estado de Michigan, insiste en que "la teoría aquí desarrollada no representa una mera suposición. Ella tiene sus raíces en el pensamiento y en la práctica fundamental de la educación de los americanos, suplementadas por los resultados de aplicaciones reales en un limitado número de casos durante el período de veintidós años".

Mientras tanto, esa orientación es superada en sus limitaciones e insuficiencias.

En 1950, en el prefacio de su libro The Nature of the Administrative Process with Special Reference to Public School Administration, Jesse B. Sears 2/ profesor, como Cubberley, de la Stanford University, da pasos importantes en los estudios de administración escolar en varias

---

1. Arthur B. Moehlman - School Administration, Its Development, Principles and Future in the United States - Houghton Mifflin Company - New York, 1940.

2. Jesse B. Sears - The Nature of the Administration Process with Special Reference to Public School Administration - Mc Graw Hill Book Company, New York - Trad. brasileña de Lady Lina Traldi - Prioneira Editôra - Editôra Universidade de São Paulo - 1966.

partes de su trabajo, particularmente en la que defiende la necesidad de que se formule una teoría de administración (aspecto que hasta entonces no había sido admitido por los americanos). Declara que "aunque nueva para el campo de la administración escolar, la forma planteada por él se estaba aplicando en la administración pública y de negocios, empezando con el trabajo de Taylor en los Estados Unidos, y el de Fayol en Francia, y había sido adoptada en los ensayos Papers on the Science of Administration , editado por Luther M. Gullick y L. Urwick. Más adelante afirma que el estudio que ha emprendido ha sido altamente "estimulado por la convicción de que si la administración pudiera ser mejorada en su real naturaleza sería mejor comprendida". Señalando el problema de las formas controvertidas de tratar el asunto, y defendiendo la necesidad de un sólo criterio coherente para el estudio de la administración, no importa el tipo de empresa a que deban ser aplicados sus principios, recuerda que "Si para una empresa, el investigador acepta que la administración proceda de la naturaleza de la autoridad y de la naturaleza del propio hombre, como organizador o director de hombres, y, para otra empresa acepta que la naturaleza de la administración nace de la naturaleza del trabajo a ser realizado, entonces el conflicto dentro del sistema es inevitable".

El cambio que progresivamente se ha verificado en los Estados Unidos, tierra en que el "localismo" siempre tuvo raíces muy hondas, vino a ser, aparentemente la resultante natural de la creciente importancia atribuida a la estructuración de los sistemas de enseñanza con bases nacionales y a la ampliación y complejidad creciente de esos sistemas, puestos en términos de semejanza con otras grandes empresas públicas, de innegable y honda repercusión en la vida nacional, por los resultados que, debido a la acción de la escuela , se hacen sentir en los demás segmentos parciales y en la estructura global de las sociedades.

En las últimas décadas se acentúa el movimiento del cual nos da cuenta la obra de Sears y se puede comprobar cómo éste se produce principalmente en dos sentidos: a) en relación a la revisión del contenido tradicional de la administración escolar; y b) en la reducción de las preocupaciones de carácter práctico para la valoración de los estudios teóricos, cambio que ha provocado naturales repercusiones en los métodos de enseñanza adoptados en aquellos cursos en cuyos currículos la administración escolar o la administración educacional surgen como disciplina básica o complementaria.

Para que se tenga una idea clara de lo que representó tal cambio de orientación en los Estados Unidos, bastaría observar el contenido del programa de administración escolar, vigente en el Departamento de Educación de la Universidad de Chicago al comienzo de la década presente, en el cual se ha previsto el desarrollo de la materia en dos partes de extensión aproximadamente equivalentes: 1) El desarrollo de la teoría administrativa; y 2) El proceso administrativo. La primera parte comprende tres subdivisiones: a) administración - ciencia y arte; b) El desarrollo de la administración; c) Aspectos de la administración escolar.

La subdivisión, presentada bajo el título de "El desarrollo de la administración", abarca tópicos que merecen citarse por ser sugestivos para el estudio de la evolución del pensamiento de los autores norteamericanos. Son ellos:

I. Administración General

1. Teorías clásicas de organización:

a. Taylor

b. Fayol

c. Gullick

d. Weber

2. Enfoques de las relaciones humanas:

a. Follett

b. Mayo

3. Otras consideraciones:

a. Barnard

b. Simon

c. Morton

d. Argyris

II. Administración Educacional

i. Largo período de manejo empírico

ii. Crecimiento de la dirección de la escuela

iii. El movimiento de la inspección escolar

iv. El progreso de la teoría:

a. Bobbit

b. Sears

c. Koopman

d. Walton

e. Getzels

v. Actividades de Organización desde 1947

Nada podría ser más significativo para demostrar lo radical que fue el cambio de posición de los americanos en relación a los estudios de administración escolar. Mientras tanto, si seguimos observando y valorizando los estudios teóricos, comprobaremos que el movimiento norteamericano representa el reconocimiento de las limitaciones implícitas en las tradicionales observaciones de carácter práctico y la necesidad de substituirlas para formas más fecundas de enfocar los problemas específicos de la administración escolar.

En el libro Administrative Theory in Education, editado por Andrew M. Halpin 1/, James D. Thompson destaca en la introducción al capítulo "Enfoques modernos de la teoría en administración", la importancia de los estudios teóricos.

Los motivos determinante de ese cambio de orientación, fueron por una parte, los trabajos individuales de autores, y por otra, la creación de organizaciones nacionales de administradores escolares y de centros de estudios o investigaciones, destinados a incentivar el desarrollo de la teoría en administración escolar y la formación de administradores escolares.

En 1955, John Walton, en "The Theoretical Study of Educational Administration", publicado en el vol. 25, No. 3 de la revista Harvard Educational, hace una crítica bien fundamentada del contenido de la administración escolar.

Los trabajos más recientes presentan pocas semejanzas con los libros de aquellos primeros autores que escribieron sobre administración escolar en los Estados Unidos, tales como: el de Arthur P. Coladarci y Jacob W. Getzels, The Use of Theory in Educational Administration (1955); los libros de Cyril G. Sargent y Eugene L. Bolisle, Educational Administration: Cases and Concepts (1955), los de Daniel E. Griffiths, Human Relations in School Administration (1956) y Administrative Theory (1959), el de Herbert A. Simon Administrative Bohavior (1957), los de Andrew W. Halpin: The Leadership Bohavior of School Superintendents (1956), y Administrative Theory in Education (1958), el de Egon G. Guba, Administrative Relationships (1959), los de Roald F. Campbell, Administrative Behavior in Education (1957), Administrative Theory as a Guide to Action (1960), e Introduction to Educational Administration (1962), el de Chris Argyris Personality and Organization. Junto a éstos otras contribuciones valiosas de sociólogos como la resultante del Toward a General Theory of Action, de Talcott Persons and Edward A. Schills. La tendencia predominante en los nuevos autores es en el sentido de una búsqueda incesante de los fundamentos teóricos de la acción en administración escolar. Daniel Griffiths, en su libro Administrative Theory procura evidenciar que "el creciente interés por los aspectos teóricos de la administración educacional indica la insatisfacción por el estudio tradicional del asunto y el deseo de formular una doctrina administrativa, o tal vez una teoría científica". Vale la pena citar el Administering the School Personnel, de William B. Castetter. 2/

Hay que destacar también la forma insistente con que la mayoría de estos autores se refieren a un libro publicado en 1938 y que, al parecer, se mantuvo en casi completo olvido durante varios años, habiendo recibido su merecida importancia desde el aparecimiento de los trabajos que ha inspirado, tales como el de Herbert Simon y el de Chris Argyris.Se

---

1. Andrew W. Halpin, ed. Administrative Theory in Education, Midwest Administrative Center, University of Chicago, 1958.
2. William B. Castetter, Administering the School Personnel Program. The McMillan Co. New York, 1962.

trata de The Functions of the Executive, de Chester I. Bernard, 1/ obra notable por el esfuerzo que realiza su autor en el sentido de tratar científicamente la administración, y por la riqueza de ideas y sugestiones que presenta. Muchas de las modernas teorías de la administración han tenido sus antecedentes en ese libro.

La mayoría de los autores antes citados pertenece al grupo que se ha reunido a la sombra de un movimiento resultante de la "asociación de universidades, departamentos estatales de educación y organizaciones profesionales, en un esfuerzo conjunto para perfeccionar la administración escolar mediante el planeamiento cooperativo y la acción coordinada".

Ocho universidades han instalado Centro de Estudios de Administración - (Chicago, Columbia, Ohio, Carolina del Norte, Mississippi, Texas, Stanford y Oregon) - dentro de un programa de incentivos para los estudios de esa naturaleza, costeado con una apreciable ayuda financiera de la Kellog Foundation, con la cual también se fundó "The University Council for Educational Administration", agregando casi cincuenta universidades cuyos profesores se empeñan en divulgar los resultados que están alcanzando y los planes que han conseguido establecer y ejecutar para el desenvolvimiento de la administración escolar Entre las publicaciones que merecen registrarse y que llegaron a nuestras manos, están las siguientes: Informes del "Midwest Administration Center", Programa Experimental de un Seminario para "School Superintendents" realizado en la Universidad de Chicago, del 24 de septiembre al 16 de noviembre de 1962, el Informe para la sesión plenaria del "University Council" conteniendo un proyecto quinquenal para desarollar programas preparatorios para administradores escolares, el A Forward Look - The Preparation of School Administrators 1970, editado por Donald E. Tepe, director del Northwest Cooperative Program in Educational Administration y profesor de Educación de la Universidad de Oregón, el Forward the Development of a 1969-1974 UCEA Plan for Advancing Educational Administration, y el Forward Improved School Administration - A Decade of Professional Effort to Highten Administrative Understanding and Skills.

Reuniendo una decena de "papers" discutidos en la conferencia nacional sobre "Preparing Administrators - New Perspectives", realizada en Chicago en octubre de 1961, Jack Culbertson y Stephen Hencley editaron un volumen en el cual se discute y enfoca toda la problemática de la formación de administradores a la luz de la rica y amplia experiencia norteamericana. En ese pequeño volumen se encuentra una de las más valiosas contribuciones para el esclarecimiento y la orientación de todos los que pretenden examinar los diversos aspectos de la formación de administradores escolares, aprovechando la rica experiencia de los especialistas que vienen trabajando e investigando en ese inmenso laboratorio de administradores constituído por los Estados Unidos.

Gracias a esos movimientos de renovación de los programas de las universidades y de los centros de estudios; a la acción de las asociaciones profesionales y a la estimación dispensada a los administradores

---

1. Chester I. Bernard. The Functions of the Executive. Cambridge Harvard University Press, 1938.

escolares, no se puede negar que en los Estados Unidos, en los últimos quince años, se verificó un avance más significativo en relación a la administración escolar que el que se había realizado en toda la primera mitad del siglo.

D. Otros estudios

Es evidente que estudios semejantes o corespondientes a la demostración de un interés equivalente en la materia (dentro de cada contexto condicionador) se deben estar realizando con el mismo empeño en otros países. Nos llegan noticias de la existencia, aquí o allí, de trabajos publicados, o en elaboración, dentro de las diversas áreas del vasto campo de la disciplina, pero no podemos recoger todavía documentación significativa para la inmediata utilización. En Francia, Canadá y Australia, podríamos, ciertamente, obtener elementos valiosos de información respecto al asunto, y para ese objetivo no deberíamos ahorrar esfuerzos, especialmente cuando nos disponemos a iniciar una larga campaña de mobilización de aquellos que se hallan convencidos de que los conocimientos teóricos de los modernos procesos técnicos de la administración escolar, pueden llegar a ser de extrema utilidad para las reformas de la educación en que están empeñados los educadores de las naciones americanas que se enfrentan con el desafío inaplazable de la superación de las barreras que se oponen a su desarrollo económico, social y político.

Las aclaraciones concernientes a todos los estudios recientes de administración escolar, dondequiera que éstos se realicen, ganan cada día más importancia, tanto en los métodos que están siguiendo, como en la contribución que de ellos se espera para la formación de administradores escolares bien calificados, lo cual explica y justifica la existencia de ese tema en la agenda de los trabajos de este Simposio Interamericano.

Era de nuestro interés elaborar este documento teniendo en cuenta la situación de la administración escolar en la América Latina, faltándonos, sin embargo, los elementos informativos para hablar con relativa seguridad respecto a lo que ocurre en la generalidad de los países latinoamericanos. Frente a tales circunstancias, nos limitaremos a ilustrar nuestro trabajo con ejemplos sacados de la realidad brasileña, con la casi seguridad de que muchos de los problemas serán comunes a la experiencia de los profesores de administración escolar y de los administradores escolares de las repúblicas hermanas.

II

EL ADMINISTRADOR ESCOLAR

A. Conceptos básicos

Antes de discutir específicamente el problema de la formación del administrador escolar, nos parece indispensable establecer lo que debemos entender por administrador escolar.

En la terminología usada comúnmente por los autores, la expresión administrador escolar no se refiere todavía a una especificación adecuada, suficientemente comprensiva, porque se confunde con otra más antigua y generalizada, más fácil de identificar, la del director de escuela. En los Estados Unidos también, durante mucho tiempo, cuando se hablaba de administración escolar, las funciones del administrador que se tomaban como ejemplo e ilustración eran las del director de escuela (principal) o las del superintendente de distrito escolar (school superintendent). Otro tipo de confusión surge cuando la expresión, liberada de su vínculo a la connotación antigua, se emplea con sentido también restringido y el administrador se reduce a un simple técnico, dedicado a las especializaciones del campo específico de la administración, como planeamiento, organización, mando, coordinación e inspección, pero sólo nos atendremos a la terminología utilizada por los autores clásicos. El administrador escolar, ya sea director de escuela, superintendente o el que ocupe cualquier otra posición de nivel superior, que tenga responsabilidades de naturaleza ejecutiva en lo que se refiere a la manutención y al funcionamiento de una unidad escolar o de un sistema de enseñanza, desempeña, además de las funciones específicas generales de la administración, muchas otras de carácter político-administrativo o de sentido pedagógico, inherentes a la aplicación de los principios de administración pública al campo de los problemas educacionales. Algunos autores le han puesto obstáculos a la unidad de administración, negándose a aceptar la afirmación, de que, "cualquiera que sea el campo de actividad, el proceso administrativo es fundamentalmente el mismo". John D. Millet 1/ declara enfáticamente que "personalmente no puede aceptar esa proposición", aunque admite que "hay algunas semejanzas en la administración de actividades organizadas de la sociedad".

Volviendo a las consideraciones iniciales, creemos necesario advertir que, cuando se trata de la "formación del administrador escolar" le estamos atribuyendo, a la expresión usada, un sentido muy amplio y comprensivo, para significar directores de escuela de una manera general, cualquiera que sea el grado de enseñanza practicado en esas escuelas. Pero también supervisores, jefes o directores de servicio, de distrito, o del departamento al que esté subordinada una red de escuelas, dentro de un sistema de enseñanza moderna, de extensión local, regional, estatal o nacional. Trátase, en resumen, de ocupantes de puestos ejecutivos, con amplias facultades relativas a la adecuada orientación y perfecta coordinación del trabajo de un grupo más o menos numeroso de personas que se proponen alcanzar un mismo objetivo en el plan educacional.

No nos parece interesante limitar en un trabajo como éste, la significación de la expresión a cualquiera de las funciones mencionadas, puesto que pretendemos presentar algunas sugestiones relativas al perfeccionamiento de la administración escolar en los países en que todavía se desarrolla una ardua lucha para colocar la educación en el concierto de los factores que contribuyen a valorar los recursos humanos disponibles, a la luz de las concepciones de vida y trabajo de la sociedad contemporánea.

---

1. John D. Millet. "Perspectives of Public Administration" in Preparing Administrators: New Perspectives, Edited by Jack Culbertson & Stephen Heneley, UCEA Columbus, Ohio, 1962.

Casi todas las personas comprendidas en la explicación anterior ocupan posiciones de fundamental importancia para la educación, y por eso es perfectamente justificable que nos preocupemos con los problemas de su formación. Sería mucho más cómodo establecer en esta breve información que el administrador escolar fuera solamente el director de escuela o el superintendente de un distrito, pero eso significaría excluir a un grupo de profesionales cuya actuación no puede ser ignorada y es de la más alta importancia en los programas de desarrollo de la educación, en cualquier país.

Esta posición que adoptamos está apoyada en la suposición de que la formación del administrador, cualquiera que sea el puesto que desempeñe en el sistema escolar, es fundamentalmente la misma, trátese de un director de escuela o del responsable de un organismo jerárquicamente superior. No ignoramos las diversas tonalidades que asume la administración en los distintos escalones del sistema escolar, principalmente cuando se caracterizan como funciones de naturaleza ejecutiva. Los problemas de financiamiento, de selección de personal, de adquisición de material, de relaciones públicas, y otros, pueden ser extremadamente diferentes para un director de escuela o para un director de departamento de educación. Pero en uno u otro caso, existen también muchas semejanzas en cuanto a la naturaleza y a la amplitud de los conocimientos y a las habilidades que deben poseer para resolver problemas de relaciones humanas, de toma de decisiones, de comunicación, de planeamiento, y de las demás actividades del proceso administrativo. Naturalmente, en la organización de un curso destinado a la calificación profesional de administradores escolares, se deberá considerar, además de la formación común, los aspectos del currículo y programa relativos a la formación específica necesaria para cada una de las posiciones en el sistema escolar respectivo.

El director de escuela. La formación del administrador responsable de una escuela no puede discutirse tomando como base la manera en que ésta se entiende y se ejerce todavía entre la generalidad de nuestros directores.

Debemos dejar claro que en Brasil el concepto de director de escuela la se encuentra sometido aún a la caracterización de nuestra escuela del pasado próximo y remoto. De aquella escuela que, destinada principalmente a las "élites" se reducía a lo que hoy llamaríamos de "pequeña empresa", desvinculada y desinteresada de los problemas que están caracterizando a la escuela actual. Por eso mismo, la formación del "administrador escolar, tal como hoy se desea y se necesita, encierra una problemática tan nueva como la de la propia escuela actual, problemática de la cual pocos han tomado conciencia. Con respecto a ese asunto, para distinguir bien el concepto antiguo del que se tiene actualmente, nos parece indispensable recordar que, como "racionalización del trabajo de grupo", los problemas de administración se situarían a partir del establecimiento del grupo de trabajo escolar, sin tomar en cuenta su dimensión. Pero, tanto en ese grupo como en cualquier otro grupo de trabajo, los problemas de administración, aunque siempre existen, sólo son considerados cuando el grupo alcanza dimensiones que den origen a responsabilidades de exigencias sociales, políticas, técnicas y económicas, impuestas por el número de interesados involucrados en él. Así, la escuela brasileña de ayer era la pequeña empresa, con pocos interesados. Esa es la razón por la cual sus problemas de administración no habían merecido la consideración debida y, como consecuencia, se admitía

que su director pudiera ser sólo un profesor mayor y de experiencia (ni siquiera eso, a veces), al cual se le exigían pocas responsabilidades en la pequeña empresa, aparte de las rutinas burocráticas. Ese director, o administrador, no necesitaba ser específicamente preparado, bastaba que fuera bien escogido por sus cualidades de trato, por la experiencia técnica que se le atribuía, o por el talento nato que hubiera manifestado.

Habiendo ocurrido la transformación de la escuela en gran empresa, en forma más o menos repentina y acelerada, comenzaron a surgir los problemas, ya que ésta no ofrecía una estructura compatible con las nuevas necesidades. La concepción moderna de la administración constituyó un desafío para los responsables de la Filosofía, de la Política y de la Administración Escolar.

Por eso es que en el caso brasileño, las funciones de director de escuela necesitan ser redefinidas, de acuerdo con las nuevas circunstancias que se han creado, en virtud de los modernos conceptos de administración, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la "Lei de Diretrizes e Bases" de la Educación Nacional. Esta ley, promulgada en 1961, le asignó al director de escuela, especialmente en la enseñanza media, nuevas responsabilidades y posibilidades de acción jamás concedidas anteriormente. Antes de la ley, el director de escuela era simple ejecutor de órdenes emanadas de organismos superiores. Tal era el espíritu centralizador dominante. Se estaba delante de un círculo vicioso. Por varias circunstancias -entre las cuales la de que los directores no recibían como hasta ahora no reciben, formación específica- a individuos encargados de las posiciones más altas de la administración no se les concedía autonomía suficiente para que pudiesen conducir la escuela de acuerdo con su conciencia profesional. Por no existir confianza en los directores, se abusaba del control centralizado "a priori", estableciéndose una confusión de disposiciones legales y reglamentos destinados no sólo a orientar, sino también a estorbar su actuación. Estas providencias oficiales hacían la función inexpresiva y carente de interés, tendiendo a alejar de ella a los elementos más capaces. La Ley de Directrices y Bases abrió el camino para la rotura del círculo vicioso, posibilitando una mayor libertad de acción para que los directores ejecutaran plenamente sus funciones. Sin embargo, para que puedan hacer uso adecuado de la libertad que se les concedió y se encuentren a la altura de las responsabilidades que les son inherentes, es necesario que se piense seriamente, y con urgencia, en su calificación funcional.

Opinamos que la formación debe hacerse de modo que pueda propiciar el surgimiento de candidatos capaces de asumir la dirección de una escuela con amplia visión sobre los objetivos que han de alcanzarse, con dominio sobre los medios que pueden ser utilizados, y con clara preocupación en lo que se refiere a la valoración de los resultados que se obtengan. Eso significa que un programa de preparación de administradores escolares necesita prepararse cuidadosamente, planeando desde la fase preliminar del reclutamiento de candidatos. Sería necesario que no sólo se ofrecieran oportunidades alentadoras, sino también, que se buscaran y descubrieran dentro y fuera de las categorías de militantes de la enseñanza, vocaciones y talentos aptos para ser encaminados con la preparación referida. Consideramos que, en ese caso como en los demás, en que la falta de especialistas se hace sentir, le corresponde a la dirección responsable, no sólo ofrecer posibilidades y esperar que interesados eventuales las busquen, sino también ir a buscarlos donde puedan

estar para orientarlos hacía la preparación. La necesidad de formación, mientras tanto, no se reduce a los directores, como veremos en seguida.

El director del servicio escolar. La función del director del servicio escolar exige una redefinición, de la misma manera, y por las mismas razones que la del director de escuela. La actuación de estos profesionales se ha caracterizado por una serie de vicios que deben ser modificados en un programa de formación de los administradores. Existe una preocupación excesiva por las formalidades, con la consecuente pérdida de visión de los objetivos reales que la acción educativa se propone alcanzar. De eso derivan consecuencias poco deseables, tales como el culto de la rutina y el complicado trámite de pepeles, lo que significa un derroche incalculable de tiempo y de recursos, sin resultado práctico. No estamos condenando la burocracia, comprendida ésta en su justo sentido de actividad vital para la racionalización del trabajo. Nuestra intención es solamente demostrar las distorsiones poco deseables que llevan a una complicación en el funcionamiento de las reparticiones.

Con ese propósito, no debemos dejar de consignar aquí nuestro punto de vista. Hay lamentable confusión generalizada entre burocracia y "estado cartorial", tomada esta expresión en el sentido de simple expansión del cuadro de servidores sin función necesaria en el servicio público. Para nosotros, burocracia, además de la consideración y conceptuación que le dió Weber, tiene otra explicación de carácter más elemental, pero no por eso menos importante para su justa apreciación. Nos parece también que podemos atribuir su origen y desarrollo a las limitaciones naturales de la memoria de los empresarios, cuando la empresa sobrepasa las posibilidades de manejo personal y empieza a exigir registros escritos de las operaciones. Es a partir de esa circunstancia normal y elemental que el proceso burocrático puede crecer hasta el punto que, aunque sin relación ninguna con el "atraso cartorial" que el paternalismo político estimula, se convierta en una "estructura de poder".

Por consiguiente, tanto en el caso del director de escuela, cuanto en el de director de servicio escolar, cumple al programa de formación de administradores contribuir a la formación de una nueva mentalidad sobre la actividad administrativa. El objetivo del programa no puede ser solamente formar a los administradores, sino también reformular el concepto de sus funciones.

En los Estados Unidos, durante los últimos años los problemas de la formación de administradores escolares y sus cuestiones correlativas han tenido gran expansión como ya hemos visto, debido principalmente al cambio radical que allí se ha operado en el concepto de administración escolar. Para ellos la formación viene siendo objeto de innumerables estudios, planos y proyectos, con relación a los cuales se está divulgando un copioso material informativo del cual ya hemos dado breve noticia.

B. Administración escolar en Brasil

En Brasil, varios hechos revelan que el interés por los problemas de administracion escolar, entre ellos los de la formación de administradores escolares ha existido constantemente desde fines del siglo pasado. La expresión Administración Escolar, como título de cierta área de problemas pedagógicos tratados en documentos nacionales, surge por

primera vez en 1883 en los Pareceres e projetos de Ruy Barbosa 1/ cuando, analizando aspectos diversos de la administración del sistema escolar existente, tomó como dimensión nacional los límites de la Corte. Aunque hubiese tratado de problemas de administración, Ruy nada dijo a propósito de su estudio o de la formación de personal para funciones administrativas. Sólo después de cuarenta años el uso indiscriminado de la expresión administración escolar en informes y estadísticas oficiales, es que el Manifiesto de los Precursores de la Educación Nueva, en 1933, la mencionó con un sentido más adecuado, y así la encontramos incluida en el currículo del Curso Pedagógico del Instituto de Educación de Rio de Janeiro, con motivo de la reforma de la enseñanza del Distrito Federal, iniciada por el Prof. Anisio Teixeira. En São Paulo, pocos meses antes, la administración escolar había surgido entre el grupo de las disciplinas que deberían ser estudiadas por los que tomaran el curso destinado a la formación de directores e inspectores escolares de la enseñanza primaria, presentándose en el programa oficial bajo la denominación de Administración y Legislación Escolar.

Como cátedra recién creada, en 1934 pasó a formar parte del currículo del "Curso Especializado de Administradores Escolares" del Instituto de Educación de la Universidad de São Paulo. Los estudios allí realizados originaron dos trabajos producidos bajo la orientación del primer profesor de esa disciplina en dicho Estado - Roldão Lopes de Barros, introductor de las ideas de Fayol en los estudios de administración escolar. Los trabajos publicados en 1938 fueron el de María José Mondego de Morais Barros, que escribió sobre La autoridad y jerarquía en las organizaciones escolares, y José Querino Ribeiro, sobre Fayolismo en la administración de las escuelas públicas.

En 1939, cuando se creó la Universidad del Brasil, se incluyó entre las disciplinas del Curso de Pedagogía, en la Facultad de Filosofía, la administración escolar, la cual quedó asociada a la de educación comparada. Todas las Facultades de Filosofía repitieron la experiencia, y en muchas de ellas la disciplina forma parte también del curso de didáctica. Las leyes referentes a la enseñanza normal en São Paulo y la Ley Orgánica de la Enseñanza Normal, del Gobierno Federal, estableció cursos de administradores escolares de la enseñanza primaria, con duración de dos años. Los programas de la disciplina son organizados por los respectivos profesores. No todos, sin embargo, poseen la formación que se debería exigir para que asumiesen la regencia de la enseñanza de esa disciplina. Data de esa época el libro de Carneiro Leão, intitulado Introdução à administração escolar, 2/ dedicado a estudios comparativos de la administración escolar.

El reconocimiento de la importancia de la administración escolar o su mayor prestigio como disciplina de estudio fue sólo por su inclusión en los currículos de cursos. Hay otras manifestaciones, entre las cuales merece ser mencionada la creación en 1937 del Instituto Nacional.

---

1. J. Querino Ribeiro "Monumentos de pedagogía brasileira: os pareceres e projetos de Ruy Barbosa" en Revista de História No. 2, Universidade de São Paulo, 1950. M.B. Lourenço Filho "A pedagogía de Ruy Barbosa" Biblioteca de Educação No. 3, Edições Melhoramentos, São Paulo, 1954.
2. A. Carneiro Leão Introdução à administração escolar, Editôra Nacional, São Paulo, 1939.

de Estudos Pedagógicos en el Ministerio de la Educación, con la atribución de: a) organizar documentación referente a la historia y al estudio actual de las doctrinas y de las técnicas pedagógicas, así como las distintas especies de instituciones educativas; b) mantener intercambio, en materia de pedagogía, con instituciones educacionales del país y del extranjero; c) promover estudios e investigaciones sobre todos los problemas relativos a la organización de la enseñanza, así como sobre los varios métodos y procesos pedagógicos; d) promover investigaciones en el campo de la psicología aplicada a la educación, así como relativo al problema de la orientación y selección profesional; e) prestar asistencia técnica a los servicios estatales, municipales y particulares de educación, ofreciéndoles aclaraciones y soluciones sobre los problemas pedagógicos; f) divulgar por los distintos procesos de difusión, los conocimientos relativos a la teoría y a la práctica pedagógica. Lourenço Filho, creador y primer director del INEP, publicó en 1941 un estudio preliminar precursor de la administración escolar en el Brasil, bajo el título de "Administración de los servicios de educación" 1/, trabajo en que se agruparon con mucha propiedad, informaciones completas, datos y organogramas relativos a la administración escolar en los Estados precediéndoles con una lucida exposición sobre los aspectos capitales, político-administrativos y técnicos, acompañada de una crítica severa al estado de la administración de nuestros servicios de educación, lo cual atribuye a la "pequeña atención de estudio dada a los problemas de la administración pública en el país, particularmente a los de la administración educacional".

En 1953 se realizó el primer concurso de títulos y pruebas para cubrir la cátedra de Administración Escolar de la Universidad de São Paulo. Más tarde, bajo la dirección de Anísio Teixeira, se ampliaron y diversificaron las atribuciones del INEP, el cual recibió también la facultad de distribuir a los Estados la ayuda financiera que la Unión les debe, mediante criterios pre-establecidos en términos constitucionales, así como la responsabilidad de desarrollar programas de entrenamiento y formación de personal docente, técnico y administrativo, requerido para resolver las necesidades perentorias de las Secretarías de Educación. Considerando el volumen de sus encargos y la excesiva centralización de sus servicios, el director del INEP propuso la creación del Centro Brasileño y de cinco Centros Regionales de Pesquisas Educacionales, localizados en Sao Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife y Porto Alegre destinados, cada uno en su área respectiva, a proseguir las tareas de competencia del INEP, actualizándolas y perfeccionándolas. Tales Centros pasaron a servir de centro de servicios de documentación pedagógica, de bibliotecas especializadas y en ellos se realizan regularmente cursos de "entrenamiento y perfeccionamiento de administradores escolares, orientadores educacionales, especialistas de educación y profesores de escuelas normales y primarias".

Las actividades de rutina del INEP, a lo largo de los años, siempre comprendieron la realización de cursos destinados al entrenamiento de administradores escolares, investigadores educacionales, profesores

---

1. M.B. Lourenço Filho: "A administraão dos serviços de educação" -Boletim No. 12 - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - Ministério da Educação o Saúde - Rio de Janeiro - 1941.

de enseñanza primaria y escuelas normales, supervisores, y por último, el perfeccionamiento del personal necesario para el desarrollo de programas renovadores de la educación en el país. Entre los cursos realizados se encuentran: las series de los cursos de Especialistas en Educación para la América Latina, de Entrenamiento de Personal en Investigaciones Educacionales, ambos con patrocinio y participación de los Peritos de la UNESCO y con sede en el Centro Regional "Prof. Queiroz Filho", de São Paulo, el primero como parte del Proyecto Principal No. 1. Según informe del Perito de la UNESCO 1/ integrante del cuerpo docente del Curso de Especialistas durante cinco años, la distribución de los becarios brasileños e hispanoamericanos que lo frecuentaron de 1958 a 1966 se hizo de acuerdo con la siguiente escala: supervisores 40%, directores y profesores de escuela normal 20%, directores y profesores de escuela primaria 20%, profesores de escuelas secundarias, técnicas, especiales y universitarias 15%, jefes de servicio y departamentos de la administración central 5%. Cada año más de 1000 becas se distribuyen en el programa de cursos.

Más de una centena de investigaciones y decenas de censos de amplitud regional o nacional se encuentran registrados en los boletines, revistas e informes de los Centros y del INEP, como contribución para la renovación de los métodos de trabajo y de la administración en las escuelas.

Entre los estudios más recientes realizados se encuentra el Censo Escolar de 1964, destinado a verificar el número de niños con menos de quince años y su condición escolar, así como el número de edificios escolares en que funcionaban cursos primarios, todo "con el propósito de dar a los Municipios los elementos esenciales para la organización del censo de los niños en edad escolar, y a los Estados que no disponen de planes de educación técnicamente elaborados, cifras de la población escolarizable, déficit de matrículas, falta de salas de clases, necesidad de profesores, nivel de calificación de los docentes en ejercicio, datos sobre los cuales las autoridades, inspirándose en los principios fundamentales del planeamiento, pueden preparar providencias en el sentido de suprimir los defectos más notorios de los sistemas de enseñanza. 2/

Otras formas apreciables de la intervención del INEP que han contribuido indirectamente al perfeccionamiento de la administración escolar en el país, se revelan en la publicación de la Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos y en la adopción de medidas y ejecución de programas destinados a contribuir a la orientación de las autoridades en la racionalización de los procesos técnicos de administración escolar, que están actualmente en uso en los sistemas estatales y en el propio sistema federal. Son becas para perfeccionamiento en el extranjero, reuniones, seminarios y conferencias para debates de problemas, entre

---

1. A. Oliveros - "Administración escolar y supervisión" - Relatório à UNESCO - No. de serie: 59/BMS. RP/EDS - Paris, mayo de 1967.
2. Carlos Pasquale - "Desenvolvimiento de ensino primário e o plano nacional de educação" - Documento de Trabalho da II Confêrencia Nacional de Educação - Pôrto Alegre - 1966.

los cuales se incluyen los relativos a la administración. La primera Conferencia Nacional de Educación, realizada en Brasilia en marzo de 1965 y de cuya organización se enczrgó el INEP, trató justamente de problemas específicos de administración escolar: "coordinación de recursos y medidas para el desenvolvimiento de la educación nacional: 1. El plan nacional y los planes estatales de educación; 2. Elaboración, ejecución, articulación y evaluación de los planes de educación".

Recientemente, el INEP ha instituido el programa de los "Coloquios Estatales, sobre la Organización de los Sistemas de Enseñanza" -CEOSE, como instrumento de acción del Ministerio de la Educación, para dar a los Estados la asistencia técnica que necesiten para la implantación de los principios fijados en la "Lei de Diretrizes o Bases". Esa asistencia abarca tres fases: "la primera se destina al censo de datos sobre la situación educacional del Estado, teniendo en cuenta el diagnóstico y, con base en él, las sugestiones concretas sobre la estructura administrativa de la Secretaría de Educación, mecanismos de planeamiento educacional y correcta relación entre el Consejo Estadual de Educación y la Secretaría de Educación; la segunda, se caracterizará por la promoción, en conjunto con los equipos locales, de los estudios relacionados con la propia política educacional y su desarrollo; la tercera, juntamente con las etapas mencionadas, se destinará a la formación de los especialistas que le hacen falta al Estado, o su perfeccionamiento, cuando sea del caso".

Además de esas, hay otras contribuciones que se proponen los mismos objetivos. Una de ellas es la creación, por la Universidad de São Paulo, del Centro de Estudios de Administración Escolar junto a la cátedra de Administración Escolar y Educación Comparada de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras.

El Centro fue creado como resultado de la sugestión presentada durante el I Simposio Brasileño de Administración Escolar 1/ promovido por la Cátedra de Administración Escolar de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo, realizada en São Paulo en febrero de 1961, cuando se creó la Asociación Nacional de Profesores de Administración Escolar, una de las promotoras de este Simposio y responsable de la realización de otros dos Simposios Brasileños, así como de otras iniciativas que mencionaremos oportunamente. El Centro debía funcionar "como órgano complementario, anexo a la Cátedra, dedicándose especialmente a proporcionar a los alumnos del curso regular de Pedagogía y a otros interesados, con credenciales satisfactorias, mayores posibilidades de estudio en el campo de la Administración Escolar pública y privada". El Centro debería atacar una serie de problemas relativos a la organización racional del trabajo escolar y a las condiciones de vida del personal escolar, procurando suministrar bases científicas a los proyectos destinados a promover la eficiencia y a combatir el desperdicio de recursos humanos y materiales en la obra escolar; organizar una sección de cursos destinados principalmente a la formación de Administradores Escolares para la enseñanza elemental y media, promover, de acuerdo con las autoridades públicas y las entidades privadas interesadas, estudios o investigaciones en el campo de la Administración Escolar,

---

1. Carlos Corrêa Mascaro - "Actividades y responsabilidades de las cátedras de administración escolar de las Facultades de Filosofía" - Anales del 1er. Simposio Brasileño de Administración Escolar. São Paulo, 1961.

mantener una biblioteca especializada, publicar una revista periódica para divulgar trabajos de la especialidad, y despertar el interés por los estudios de la disciplina, multiplicando las formas de intercambio con instituciones congéneres, principalmente extranjeras. La creación del Centro se justificaba con la argumentación de que "los procesos nacionales de urbanización, industrialización y democratización de la cultura, que dejan huellas peculiares en la vida nacional, con el reflejo inmediato de fenómenos idénticos de amplia difusión mundial, que, al lado de sus consecuencias sociales y económicas provocan, al mismo tiempo, profundas repercusiones de orden pedagógico. La vida urbana, la economía de base industrial y el régimen de gobierno democrático se basan fundamentalmente en la educación popular, originando requerimientos desconocidos en las sociedades arcaicas, patrimonialistas, en las cuales predominan las actividades agrarias; y otras exigencias especialmente relativas a las escuelas, su estructura, su localización y sus papeles".

Prosiguiendo en su exposición, el autor aclara: "Los cambios en marcha en las sociedades modernas, afectan profundamente las instituciones pedagógicas, pues, si en el pasado la escolarización era un privilegio de grupos reducidos, pasó a interesar a la totalidad de los grupos y clases, dando origen a sistemas públicos de enseñanza en que la vieja escuela unifuncional cede su lugar a la escuela plurifuncional, pieza de un sistema orgánicamente estructurado, con todo su cortejo de naturales consecuencias. Son cambios radicales de estructura y naturaleza que nadie debe desconocer. Si se hizo así imperiosa e inaplazable la expansión y difenciación del sistema total de enseñanza nacional, esa expansión tiene su éxito condicionado por varios factores de orden material y humano, destacándose entre los primeros, el importe de los recursos financieros reclamados para el funcionamiento de las nuevas y complejas instituciones y, en lo concerniente a los segundos, la posibilidad de obtener personal en el número y la calificación profesional exigidos para las distintas funciones dentro de ese sistema. La historia de la enseñanza brasileña revela, por lo menos en las áreas más desarrolladas del país, que data de largo tiempo la preocupación por la formación del personal docente para la escuela primaria. Ya se han lanzado las bases, en época más reciente, para la formación de profesores secundarios, pero no se vislumbra aún la solución del problema concerniente a la calificación del personal para las demás funciones, especialmente las administrativas, que corresponden a ocupantes de cargos que deben estar familiarizados con determinadas técnicas específicas, como las de planeamiento, organización y asistencia a la ejecución, para sólo citar algunas de las funciones inherentes a las actividades básicas del Administrador Escolar".

Y concluye: "El sistema nacional de enseñanza reclama soluciones para problemas específicos de Administración Escolar, tales como: planeamiento, organización, asistencia a la ejecución, procesos de selección de personal; problemas de salud, de control, seguridad, remuneración, estímulo al trabajador, etc. Del mismo modo, reclama elemento humano capaz de hacerle frente a las dificultades inherentes a la situación. Como sonsecuencias, la Administración Escolar es fértil en problemas de los más variados y difíciles. No es comprensible que éstos se entreguen al arbitrio de personas que no conocen las soluciones que deben ser adoptadas y no están suficientemente preparadas para emplear las medidas de emergencia capaces de atenuar la crisis en que nos estamos debatiendo. Frente a estas dificultades ¿Cuál es la actitud de los órganos gubernamentales? Ellos adoptan la solución más

fácil: el uso y abuso de la reglamentación. Todo es objeto de leyes, decretos, actos, reglamentos, instrucciones. En la imposibilidad de confiar en sus administradores, el gobierno (que puede también sufrir idéntica limitación), busca orientar la acción del personal responsable por un conjunto de normas y reglas tan intrincado y estéril, que la mayoría se limita a una actividad puramente burocrática, ciega, inflexible e inocua. Podríamos decir con P. H. French, The Public Service and University Education, editado por J. E. McLean, que "ya es tiempo de darle más importancia a la ayuda del Administrador que quiere realizar un buen trabajo y no a las restricciones que procuran impedir sus yerros, y que ciertamente obstaculizan esfuerzo para acertar". En el sector escolar, el panorama es verdaderamente lastimoso, el administrador escolar se acostumbró a buscar, en la legislación, la respuesta para todos sus problemas; hay que ver su angustia cuando los reglamentos no preven una situación cualquiera. El mayor mal de esta hipertrofia en la legislación está en desviar la atención del administrador escolar de sus funciones específicas y de la propia Educación, llevándolo a valorar exageradamente el aspecto sencillamente formal de la actividad de la escuela. Más que el rendimiento real, valen la pena los porcentajes, las cifras, los registros formales. Si lo escrito está rigurosamente en orden y soporta orgullosamente la inspección, entonces, todo está bien. Si existe un orden aparente y una claridad de cifras, todo se da como satisfactorio. Se impone una reacción vigoroza para romper esa tradicional barrera de rutina y estancamiento que desfigura la actividad normal de la empresa escolar. "Para eso se esperaba que diera su contribución el funcionamiento del Centro de Estudios de Administración Escolar.

Varias dificultades han obstaculizado la obtención de los medios para el funcionamiento integral del Centro, razón que llevó al autor del proyecto a sugerir la búsqueda del auxilio de instituciones extranjeras, a través de un convenio de intercambio con el debido apoyo financiero. Hubo un ensayo de entendimiento cuando estuvo en Brasil el Dr. Samuel B. Kermonian, tomando parte en el III Simposio Brasileño de Administración Escolar, mientras era Profesor de Administración Escolar en el San Francisco State College.

La falta de cursos de Administración Escolar ha sido siempre una preocupación para los que conocen nuestra carencia de recursos humanos calificados. Lamentando que no existieran todavía en nuestro país los cursos necesarios de formación de administradores escolares, afirmaba Moysés Brejon 1/: "En Brasil, como sabemos, prácticamente no existen cursos destinados especialmente a la formación de administradores escolares, exceptuados algunos cursos de los institutos de educación reservados a la preparación de administradores escolares solamente para el ejercicio de funciones en el grado elemental de la enseñanza, y el curso de Administradores Escolares del Instituto Pedagógico de la Enseñanza Industrial, en São Paulo. Por ese motivo las especulaciones y las pesquisas referentes a la formación de administradores escolares asumen importancia considerable, pues no podemos postergar más las providencias indispensables para la preparación de administradores hábiles para el ejercicio de las numerosas funciones administrativas en todos los grados y ramas de nuestro sistema escolar".

---

1. Moysés Brejon -"Algunos aspectos da formacão de administradores escolares" Trabalho apresentado ao III Simpósio Brasileiro de Administracão Escolar- Salvador, BA. 1955. Cadernos de administração escola da ANPAE - III.

En este balance sumario de la situación brasileña, no debemos dejar de nombrar el Curso dado por el Sector de Administración Escolar y Educación Comparada en la Sección de Pedagogía de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo (Anexo 1), ni el Curso de Administradores Escolares que se realiza en el Centro Regional de Pesquisas Educacionales "Prof. Queiroz Filho", bajo el patrocinio del "Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos". Este curso reproducido en sus líneas generales en el proyecto del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil fue presentado al Consejo Interamericano Cultural de la Organización de los Estados Americanos, como propuesta para la realización de un curso de formación de administradores escolares, dentro del Programa de Asistencia Técnica de la OEA para las Repúblicas de la América Latina.

El curso conjunto de Administración Escolar y Educación Comparada, como se puede observar, no debe considerarse un curso de formación de administradores escolares, es más bien un curso de formación de educadores con interés dominante por estudios de administración escolar.

En los tres Simposios Brasileños de Administración Escolar ya realizados, el primero por iniciativa de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo y los dos siguientes, como señalamos, bajo el patrocinio de la Asociación Nacional de Profesores de Administración Escolar, han sido presentados varios trabajos sobre Formación de administradores escolares. Algunos ya fueron mencionados en este documento y otros, como el firmado por las profesoras Loyde Amália Faustini y Maria Aparecida Bortoletto 1/ analizan los resultados que en São Paulo se han alcanzado después de una investigación realizada en los Cursos de Administradores Escolares de los Institutos de Educación.

Cumple señalar también, que la bibliografía brasileña sobre administración escolar, se ha enriquecido en los últimos años con obras de gran expresión, entre ellas se destaca Organização e administração escolar (Curso Básico) de M. B. Lourenço Filho 2/, ya en su segunda edición, la cual ofrece nuevas perspectivas para la enseñanza de esa disciplina en los Cursos de Pedagogía y en los de Formación de Administradores Escolares de los Institutos de Educación.

Es posible que en otros países latinoamericanos la formación de los administradores escolares también haya recibido atención semejante u otra forma de tratamiento por parte de los poderes públicos, en sus esfuerzos por superar las deficiencias nacionales conocidas en el campo de la educación. Sería altamente provechosa que pudiésemos reunir toda la documentación comprobatoria del movimiento de ideas sobre ese asunto, o de planes, proyectos y tentativas para solucionar el problema, que se presenta realmente como desafío, cuya aprobación no debe ser postergada.

---

1. Loyde Amália Faustini o Maria Apparecida Bortoletto - "A formação de administrador escolar para o ensino primário" (Contribuição para o seu estudo) Anais do III Simpósio de Administração Escolar - Salvador - BA. 1966.

2. M.B. Lourenço Filho - Organização e administração escolar (Curso Básico) - Companhia de Melhoramentos de São Paulo, 1967. Trad. espanhola de Maria Celia Equibar - Editorial Kapoluz SA - Buenos Aires - 1965.

En el trabajo mencionado, Brejon señala: "La formación de administradores escolares ha adquirido excepcional importancia, sobre todo por efecto de las nuevas perspectivas y de las controversias que el asunto ha presentado, además de la necesidad reconocida de la formación de nuevos cuadros, del perfeccionamiento de los existentes y de la profesionalización del administrador escolar. Por estos motivos aumentan las dificultades para el establecimiento de bases satisfactorias que favorezcan el ensayo de soluciones referentes al asunto.

El interés por el problema, sin embargo, no ha acompañado al gran desarrollo actual de los sistemas educacionales, aunque se reconozca que la organización de la enseñanza "presenta, cada día más las características de una de las empresas más poderosas que existen actualmente."

El desarrollo aludido, que se puede realizar en la mayoría de los países, se caracteriza por la mayor diversidad de las escuelas, y de los cursos y por la ampliación de los períodos de escolarización; por el aumento del alumnado, del personal docente, del administrativo, y de los gastos para la educación".

Y prosigue: "Si las instituciones crecen y se hacen más complejas, lo mismo ocurre con las funciones del administrador, cuya formación también presenta mayores dificultades. A propósito, Molitor afirma que, "actualmente, la formación de los administradores requiere mayor atención que en el pasado, en la medida en que las funciones administrativas se vuelven más complejas. El acervo intelectual que necesita el administrador es más pesado y debe estar a la altura del progreso tecnológico y científico. Al administrador se le presentan nuevos problemas, ya sea del transporte aéreo, de la energía nuclear, de la explotación de la estratósfera o, más urgentemente, de cuestiones sociales producidas por la revolución industrial de los siglos diecinueve y veinte.

Comentando a continuación el interés que han manifestado por el asunto los profesores de administración escolar de las Facultades de Filosofía, reflexiona: "La verdad es que la orientación de la enseñanza de la disciplina varía mucho de una escuela a otra en función, entre otros factores, de la diversidad de puntos de vista adoptados por los maestros". Entre éstos, algunos entienden que la administración escolar en los cursos de Pedagogía, debe ser estudiada sólo con el objetivo de completar el cuadro general de estudios pedagógicos necesarios al licenciado en Pedagogía; otros profesores pretenden formar administradores escolares. Estos últimos probablemente, no siempre consideran que "la primera dificultad en la formación de administradores y especialistas en organización escolar está realmente en hacerles comprender a las propias instituciones de enseñanza que esa formación no se presenta como un conjunto de simples disciplinas de los cursos pedagógicos, sino como un vasto dominio de estudios interdisciplinarios, que necesita de subvenciones de muchas fuentes". Otros profesores solamente apuntan inconvenientes en la formación de administradores escolares en cursos de graduados. Surgen así las distintas orientaciones para el alcance de los objetivos propuestos, hecho fácilmente comprobable por el simple análisis de los programas de administración escolar de los cursos de Pedagogía, que presentan entre sí marcadas diferencias de orientación y de contenido. Deseamos dejar claro, también, que no juzgamos inconvenientes tales diferencias. Al contrario, de ellas pueden resultar beneficios para la enseñanza. Entendemos que cada orientación

debe ajustarse a los objetivos propuestos; concordamos en que "cada institución y cada programa debe identificar las metas y los objetivos para los cuales se está preparando". Pero, ¿se estará realizando eso?

Por lo que ya quedó expuesto, se puede percibir claramente que todavía no tenemos condiciones para presentar soluciones. Podemos, cuando más, -y ésto es realmente nuestro objetivo- exponer dificultades y plantear las cuestiones que nos parecen relevantes en lo que se refiere al problema de la formación del administrador escolar.

III

POSICION RELATIVA A LA FORMACION DEL ADMINISTRADOR EN EL CONJUNTO DE FACTORES QUE INFLUYEN EN LA ADMINISTRACION

La administración, como todos los fenómenos sociales, es función de una multiplicidad de factores. Dentro de éstos, merecen destacarse:

i. Condicionamiento del medio;

ii. Personalidad del administrador;

iii. Formación del administrador.

En esta forma queda explicado que proporcionar oportunidad para una buena formación es condición, pero no suficiente, como garantía de una administración eficaz. Asume una actitud poco realista quien se proponga discutir los problemas de la formación del administrador sin darle debida atención a otros factores, arriesgándose a ver frustrados sus intentos de perfeccionar la función, así como el de contribuir al descrédito de un factor que es decisivo cuando se coloca en un conjunto adecuado. Cualquier enfoque parcial del problema puede fracasar; un defecto en cualquiera de estos aspectos puede poner a prueba la eficiencia de la administración. No es sólo la mala formación del administrador escolar lo que puede comprometer el resultado de su trabajo. Es también decisiva, además de su tipo de personalidad, la naturaleza de las influencias ejercidas por el medio.

A. Condicionamiento del medio

Bajo este título entendemos todos los factores, extrínsecos o intrísecos, que, directa o indirectamente afectan el trabajo del administrador y la actividad de la escuela o del sistema escolar, principalmente, entre otros, los factores de naturaleza política y partidaria.

En realidad, las intervenciones de los jefes y líderes de partidos políticos, dentro de las atribuciones de los administradores de los servicios educacionales, son las que perturban la normalidad de su trabajo y crean situaciones de favoritismo incompatibles con las normas de racionalización que deben caracterizar la administración pública. En más de un documento ya se ha reconocido que, en la América Latina la dirección y la administración de los servicios educacionales se caracterizan, en la mayoría de los países, por una falta de continuidad en

la política; por falta de especialistas preparados bajo el punto de vista técnico, para los puestos en los diversos escalones del sistema; por la intervención de la política partidaria en muchas de las decisiones relacionadas con la orientación y la marcha de los servicios, a partir del nombramiento o remoción de profesores y directores, hasta la creación de escuelas o la adopción de planes y programas. Está claro que el administrador eficiente debe tener condiciones para que cuando el caso lo requiera pueda anular o modificar la influencia de muchas de esas formas indebidas de intervención, pero es también verdad que, en su conjunto, tales factores imponen límites a la libre y clara actuación del administrador.

La formación del administrador no puede tener por objetivo hacerlo actuar directamente sobre las fuentes de acción que perturban su actuación, pero puede orientarlo convenientemente de modo que obtenga, mediante su preparación profesional, buenos resultados en el control y dominio de todas las influencias externas e internas, a que está sujeto en el desdoblamiento de sus actividades.

Entre las condiciones del medio incluimos también el ambiente de grupo y las personalidades de los individuos que trabajan en la empresa. Ya en 1938, Barnard 1/ llamaba la atención sobre los aspectos de la interferencia de las organizaciones informales en la vida de administración de las empresas. Desde entonces, se han multiplicado los estudios tendientes a demostrar la importancia de la influencia de tales grupos en la actividad administrativa.

El "papel" del administrador se define de manera más efectiva, en términos de expectativas del grupo de personas con quienes entra en interacción que en función solamente de las normas reglamentarias, pues éstas distantes e impersonales, no llevan el atractivo dramático del cual aquéllas se revisten.

El administrador formalmente bien preparado puede no encontrar condiciones para actuar con éxito en un ambiente en que, por motivos casuales, sea rechazado por el grupo.

B. Personalidad del administrador

El tipo de personalidad puede tener influencia decisiva en la calidad del trabajo del administrador. Hay personalidades que no se adaptan a la naturaleza del trabajo administrativo, cualquiera que sean las condiciones del ambiente, por muy sólidos que sean sus conocimientos técnicos.

Ahora bien, hay personas dotadas de tales calidades de jefatura que pueden prescindir de una especialización para el desempeño de tareas administrativas. Con base en estas observaciones, hay quien niega la necesidad de la formación del administrador y considera inútil cualquier preocupación relativa al estudio de la administración. Nosotros,

---

1. Chester I - Barnard - op. cit.

personalmente, no adoptamos ese punto de vista porque entendemos que el factor personalidad tiene poderosa influencia, pero no reduce el problema de la administración. Tampoco aceptamos la posición contraria de aquéllos que ven en el conocimiento administrativo la piedra de toque para la solución de todos los problemas.

De esa manera, asume especial importancia la cuestión de la selección del administrador. Preséntase como decisivo el problema de encontrar las personas adecuadas para la función, y más que ésto, lo de despertar su interés por la administración. No es tarea de las más sencillas. El desempeño poco feliz de la función de director de escuela, por ejemplo, la han marcado como actividad poco interesante en la opinión de los profesores. Esto ha traido como resultado el alejamiento de candidatos potencialmente bien dotados que prefieren dedicarse a otras actividades y no comprometerse en el desempeño de una función que consideran incapaz de proporcionar oportunidad para una completa realización personal y profesional.

En una investigación recientemente realizada bajo el título de O Magistério secundário o a função de diretor, uno de los autores de este documento 1/ llegó a la conclusión de que "la dirección de escuela secundaria no se sitúa, para la mayoría de los profesores, como actividad deseable". El investigador observaba que "la dirección de las escuelas secundarias estatales del municipio de São Paulo, reservadas las debidas excepciones, no estaba en manos de las personas más calificadas para el desempeño de sus difíciles atribuciones", y según los resultados de "una estadística realizada en 1957, en todo el Estado de São Paulo", se observó que, de los directores de los establecimientos estatales 21% no eran ni habían sido profesores efectivos en el magisterio secundario y normal, el 5% habían sido secretarios, y el 3% vice-directores. Los que son o han sido profesores efectivos se distribuyen en diecisiete disciplinas, de las cuales las más frecuentes son: Educación Física: 13%, Educación: 12%; Trabajos Manuales: 11%; Historia General y del Brasil: 7%; Francés: 4%; y Dibujo: 4%. Partiendo de la observación de que "la escuela secundaria al enfrentarse hoy con condiciones totalmente diversas de aquellas vigentes algunas décadas atrás, no ha acompañado al ritmo de desarrollo socio-económico, conservando una orientación completamente divorciada de la realidad", y que, aunque sea injusto "responsabilizar solamente la dirección de las escuelas por ese desajuste, es innegable su participación en el problema. El director mal preparado, que se contenta con atender mediocremente los imperativos de una rutina ciega, no tiene condiciones para buscar nuevos rumbos en la actividad educativa de su escuela. Se deja llevar por las circunstancias, resiste, obstaculiza la actuación de profesores bien intencionados, contribuyendo así a la perpetuación de estructuras incompatibles con el desarrollo y el progreso".

Partiendo de la suposición generalmente aceptada, de que el profesor es candidato natural a la función de director, examina las deficiencias más evidentes que las escuelas presentan, procura identificar con el

---

1. Jose Augusto Dias - O Magistério secundário o a função de diretor Tese de doutoramento - Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo - 1968 - Originais memeografados.

análisis de datos recogidos en cuestionarios contestados por casi 600 profesores, cuál es la reacción de esos profesores con respecto a los defectos señalado, o quienes desearían ejercer las funciones de director.

Frente a las respuestas obtenidas buscó además el investigador, saber las razones de la aceptación o desaprobación de la propuesta. La investigación concluye con una serie de recomendaciones relativas a la necesidad de analizar la función del director de escuela como punto de partida para una adecuada redefinición de sus atribuciones y responsabilidades dentro del cuadro de competencia establecido por la "Lei de Diretrizes o Bases"; al estudio de nuevas bases para la formación de directores en cursos de "pre-servicio" y "en-servicio"; y al establecimiento de nuevas bases para la selección de directores, partiendo de las formas de reclutamiento de los candidatos.

El problema de la selección de administradores tiene por lo menos los siguientes desdoblamientos: 1) Cómo atraer personas potencialmente capaces para el desempeño de la función, incluso en términos del tipo de personalidad; 2) Cómo identificar esas personas; 3) Cómo mantenerlas en el desempeño de la función.

Naturalmente, estos tópicos, de alto interés para la administración escolar, escapan a los objetivos del presente trabajo. No podríamos, sin embargo, perder esta oportunidad para mencionarlos, por lo menos de paso, esperando que, en un momento oportuno, pueden ser considerados.

C. Formación del administrador

La formación del administrador no se coloca, pues, como un hecho aislado, sino como elemento dentro de un contexto para la obtención de la administración eficaz. Con todo, tiene una contribución positiva y substancial, que no puede ser subestimada.

La formación del administrador no se limita al conocimiento del proceso administrativo, a la familiaridad con una teoría de la administración y con el dominio de técnicas específicas. Abarca un área más extensa, en que están incluidos estos conocimientos, pero, también otros igualmente importantes. Nos parece también que no se puede silenciar la importancia que asume en la formación del administrador escolar, la vivencia de los problemas diarios de las empresas que se va a administrar. En nuestra opinión, por lo tanto, la formación del administrador escolar incluye: a) conocimientos generales; b) conocimientos específicos; c) vivencia.

Aquí surge un problema que nos parece de especial interés para nuestra discusión: es el de la posición de los varios cargos de administrador en una carrera profesional o de su relación con cargos o carreras de magisterio. La "Lei de Diretrizes o Bases da Educação Nacional" establece en una de sus disposiciones que "el director de escuela deberá ser educador calificado". 1/

---

1. Lei No. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 - Art. 42

En general, cuando se ha estructurado la carrera de director o de administrador, ella aparece a partir de las posiciones docentes. Manteniendo la opinión de que la vivencia es una de las condiciones que deben tenerse en cuenta en la selección de los candidatos a la administración, creemos indispensable reexaminar el problema de la constitución de esas carreras a fin de:

a. Evitar que la búsqueda de la función directiva se ponga como un objetivo normal de fin de carrera, para quien se proponga solamente jubilarse en condiciones más favorables;

b. Evitar que tales casos impidan la competencia de candidatos más jóvenes, resultando, como se puede observar simplemente en el sistema brasileño, la caracterización de las administraciones de cúpula como verdaderas gerontocracias;

c. Establecer la carrera administrativa independiente de la docente, a la cual debe estar apenas asociada;

d. Propiciar a los interesados etapas largas de observación y práctica en el período de su preparación.

IV -

PROGRAMA DE FORMACION DE ADMINISTRADORES ESCOLARES

No disponemos todavía de condiciones para la presentación de un programa de estudios que pueda ser considerado completo. A ese respecto, los educadores norteamericanos pueden dar una contribución más fundamentada, pues hace mucho tiempo que vienen trabajando en el sentido de alcanzar un programa de estudios adecuado. Bastaría recordar la intensa actividad de investigación desarrollada por entidades tales como la "National Conference of Professors of Educational Administration", el "Cooperative Program in Educational Administration", el "University Council for Educational Administration", la "American Association of School Administrators", y los sucesivos planes quinquenales de perfeccionamiento de la preparación profesional del personal administrativo, patrocinados por el UCEA. Los propios americanos todavía no han llegado a un esquema que consideren satisfactorio y siguen desenvolviendo sus investigaciones. Campbell es de opinión que "estamos delante de la necesidad de elaborar y desarrollar programas de entrenamiento, aunque se conozca relativamente muy poco sobre lo que es y lo que no es un buen programa". 1/

Brejon, en el trabajo ya nombrado, llama la atención sobre el hecho de que, en la elaboración de programas de estudio, la elección de una orientación, necesita ser realizada cuidadosamente. Si hay profesores

---

1. Roald F. Campell,"Selection and Preparation of School Principals" in A.W. Reeves et ali eds: The Canadian School Principal, McClelland and Stewart Ltd. - Canadá - 1962.

que prefieren un enfoque ecléctico de la materia de estudio, otros se deciden por una orientación unilateral. Entre los dos extremos hallaremos numerosas variaciones. Hay, todavía, los que prefieren atenerse exclusivamente al estudio de la estructura del sistema escolar. De cualquier forma, si tenemos en cuenta los posibles factores determinantes de la opción podremos formular algunas interrogaciones. ¿Serían preferibles, por ejemplo, los enfoques descriptivos, con la atención concentrada en las actividades de los dirigentes y en los problemas concretos de la administración? Pero, en nuestro medio, ¿se ha realizado ya un análisis de las funciones de los administradores escolares? ¿Se ha analizado la función del director de la escuela, por ejemplo? A propósito, de ésto, algunos entienden que el examen de las actividades de los dirigentes es tarea de gran importancia, incluso para mejorar y aclarar el proceso administrativo. Y no dentro de esa orientación, sino optando por los enfoques normativos, ¿sería tal vez preferible que la atención de los profesores se concentrara en el estudio de los "principios" de la administración, siguiendo el Taylorismo, el Fayolismo y otros autores? Si en realidad tales orientaciones pueden ser seguidas, por lo menos en el desarrollo de parte de los programas, un enfoque de naturaleza sociológica podrá llegar a ser el predilecto. La orientación sociológica dada por Talcott Parsons, sobre todo en cuanto a los estudios teóricos de la estructura, del funcionamiento de las instituciones y de las relaciones de estas últimas con el medio social, podrá granjearse las preferencias de otros.

Estamos todavía en la búsqueda del mejor camino y, según recuerda Walton 1/ ....."Nuestro objeto de estudio pertenece a la categoría de los fenómenos que todos saben que existen, son muchas veces controlados de modo eficiente pero impreciso y vagamente comprendidos".

Rolão Lopes de Barros decía en 1936: "Esta disciplina no es de brillo, sino de buen sentido".

Consecuentemente, el objeto de la administración educacional está desprovisto de belleza intelectual. Tomando prestados fragmentos de otros campos de estudio: derecho, política, psicología social, sociología, ética, economía, negocios, ingeniería, arquitectura y estadística, ésta carece de un cuerpo propio y sistematizado de materias. No posee una estructura teórica sencilla y elegante; no puede presentar una serie de relaciones empíricas bien establecidas; y no dispone de un registro ordenado de los hechos. Además de los fragmentos sacados de otros campos de estudio, el contenido de los cursos de administración educacional se ha formado con la descripción de prácticas usadas, de recomendación cautelosa de nuevas técnicas, de historias de éxitos personales y de relatos pintorescos, todo eso envuelto en una aureola de buen sentido y muchas veces por una mezcla de buen humor y sobriedad. Aunque ese método pedagógico pueda ser útil para el administrador en ejercicio o en potencial, no ha contribuido para el desarrollo de la administración educacional como disciplina académica, en el sentido completo de la expresión.

---

1. John Walton, - Administration and Policy-Making in Education The John Hopkins Press - Baltimore - 1959.

El interés actual por los aspectos teóricos de la administración educacional indica cierta insatisfacción con el estudio tradicional de la disciplina, tanto cuanto el deseo de formular una doctrina administrativa o un esquema teórico amplio".

Por consiguiente, no podemos presentar sino un esquema provisional que pueda servir como punto de partida para nuevos estudios y su reformulación. Bajo ese título presentamos las siguientes sugestiones:

A. Areas de estudio

Pensamos que la formación del administrador escolar, admitiéndose que posea el candidato formación pedagógica en nivel superior de graduación, que supone suficientes conocimientos de Psicología, Sociología, Filosofía e Historia de la Educación, Educación Comparada, debe desarrollarse dentro de las áreas siguientes:

1. Estudio de la Administración:
   - a. Teoría de la Administración;
   - b. El proceso administrativo;
   - c. Administración Pública;
   - d. Administración Escolar:
     - i. Personal escolar;
     - ii. Material;
     - iii. Edificios e instalaciones;
     - iv. Servicios auxiliares.
     - v. Currículo;
     - vi. Financiamiento;
     - vii. Supervisión.
2. Práctica de la Administración:
   - a. Técnicas de planeamiento;
   - b. Técnicas de organización;
   - c. Técnicas de jefatura y coordinación;
   - d. Toma de decision;
   - e. Técnicas de comunicación;
   - f. Técnicas de control y valoración de resultados;

g. Técnicas de informes y prestación de cuentas;

h. Técnicas de investigación;

i. Estadística.

Nivel del curso

Nos parece que un curso de la naturaleza del propuesto debe desarrollarse a nivel de postgrado, por un período mínimo de un año lectivo, en régimen de tiempo integral. Sería prematuro ofrecerlo en un nivel inferior, entre otros,por los siguientes motivos: 1) los estudios especializados de administración podrían interferir con la formación general de estudiantes; 2) hay evidentes ventajas en retrasar por algunos años la decisión del estudiante sobre si quiere o no asumir funciones administrativas; 3) es indispensable dar tiempo al estudiante para que adquiera alguna experiencia docente, y se familiarice con los problemas educacionales antes de empeñarse en cursos de formación de administradores.

Criterios para la selección de los candidatos

Por lo expuesto, se puede deducir que los candidatos al curso deben satisfacer, por lo menos, los siguientes requisitos: 1) poseer diploma de estudios pedagógicos en nivel superior; 2) poseer un mínimo establecido de experiencia docente; 3) no revelar contraindicaciones en los tests de personalidad.

Métodos de enseñanza

Tratándose de un curso a nivel de postgrado, dedicado por consiguiente a estudiantes que ya han recibido una formación superior, espérase que el mismo pueda ser desarrollado en forma tal, que se le pueda dar la mayor importancia posible a la actividad de los propios estudiantes. En esta forma los métodos expositivos deben tener un lugar bastante modesto en el programa, procurando darle mayor importancia a otros métodos, tales como: estudio de casos, situación simulada, estudios supervisados, investigación, seminarios, trabajos prácticos en equipo o individuales.

a. Estudio de caso. Su utilización es casi nula entre nosotros. Sin embargo, nos parece un método excelente para despertar el espíritu crítico del estudiante, habituándolo a ejercitarse en el análisis exhaustivo de cada problema, enseñandolo a considerar los diversos ángulos bajo los cuales la situación debe ser examinada antes de llegar a una decisión, así como a emplear, en situaciones concretas, los conocimientos teóricos ya adquiridos.

b. Situación simulada. Tiene también una importante contribución que ofrecer para la formación del administrador. Coloca al estudiante frente a una situación posible, en casi todo semejante a aquéllas que tendría que afrontar cuando estuviera efectivamente en el ejercicio de las funciones de administrador. Este método realmente valioso para un programa bien elaborado, merece que se le dedique la más cuidadosa atención. Aunque la confección de material para el método de la situación simulada

exija tiempo, gastos y mucho esfuerzo, los resultados tienden a ser altamente compensadores.

c. Aprendizaje ("estágio") supervisado. La realización de estudios supervisados constituye un complemento indispensable a todo programa de formación de administradores: Reller sugiere, con propiedad, tres tipos de estudio: 1/

i. El primero sería un estudio de educación general, para personas interesadas en cargos de jefatura educacional, que no hayan tenido otra experiencia escolar que la de estudiante. Eso tendría por objetivo proporcionar una amplia variedad de experiencia, con tiempo limitado para cada una de las diferentes áreas. Debería dar oportunidad para adquirir los conocimientos y las aclaraciones que un profesor obtiene durante su experiencia docente. El estudiante pasaría de una de estas experiencias para otra, cuando estimara oportuno hacerlo. Se podrían proporcionar experiencias semejantes para aquéllos que se preparan para la jefatura administrativa en otras áreas, además de la educación.

ii. Un segundo tipo de experiencia dirigida sería relacionado con otros aspectos del programa. Sería destinada a enseñar a trabajar con otras personas, a asumir la jefatura de grupo en situaciones diversas, a trabajar como miembro de un grupo dedicado a la investigación. Eso podría ser realizado, tanto a través del núcleo cuanto de los segmentos especializados del programa. Tendría por objetivo estimular el desarrollo de las habilidades humanas que son tan esenciales para el administrador.

iii. El tercero y el más importante tipo de experiencia dirigida sería aquél que complementase el programa formal. Se extendería por un período de uno o dos años. Durante ese período, el estudiante sería admitido, con carácter especial, de tiempo completo, en un sistema escolar u otro órgano público, con responsabilidad de un proyecto de investigación o de formación en servicio. Seguiría bajo la supervisión de los profesores del programa y volvería a la Universidad para la realización de seminarios.

Los otros métodos nombrados (investigaciones, seminarios, trabajos prácticos) también constituyen contribuciones importantes para la formación del administrador y deben merecer idéntica y equivalente atención.

---

1. Theodore Reller - "A Comprenhensive Program for the Preparation of Administrators" - in Jack Culbertson & Stephen Hencley - op. cit.

V

ENTRENAMIENTO EN SERVICIO

El programa de formación de nuevos administradores escolares solamente podrá producir beneficios a largo plazo, a medida que se vayan incorporando al sistema escolar los egresados de los cursos. Hasta tanto esos resultados no se alcancen quedarán fuera del programa los actuales administradores en ejercicio. Por otra parte, los mismos administradores que hubiesen recibido una formación adecuada necesitarían, transcurrido algún plazo, tener la oportunidad de renovar y actualizar sus conocimientos. Por estas razones, no se puede dejar de dar atención a la necesidad de entrenamiento en servicio de los administradores escolares. Los programas de entrenamiento de personal en servicio suelen constituir una carga elevada para los presupuestos escolares, pero la necesidad de renovar las prácticas vigentes en la administración escolar tradicional es cada vez más imperiosa y la experiencia ha demostrado lo acertado que fue el pensamiento expresado por la Asociación Americana de Administradores Escolares (AASA) en una de sus publicaciones: "El entrenamiento en servicio debe considerarse más bien una inversión que un dispendio". 1/

Naturaleza de los cursos de entrenamiento en servicio: Según el tipo de clientela y los objetivos propuestos, los cursos de entrenamiento en servicio podrían ser:

A. Cursos de Formación

La solución ideal sería encaminar hacia los cursos mencionados en la sección anterior al mayor número posible de administradores en ejercicio. No siempre, sin embargo, será eso posible o conveniente, por razones obvias. La solución natural es la del ofrecimiento de cursos de entrenamiento flexibles, adaptados a las circunstancias, de preferencia organizados de tal manera que puedan ser realizados sin que el administrador necesite interrumpir sus actividades regulares, o que exijan sólo el alejamiento de sus funciones durante un plazo limitado. Cualquiera que sea la forma que asuman, todavía, estos cursos necesitarían ofrecer un enriquecimiento de experiencia profesional que abarque estudios relativos a las áreas nombradas en el curso de formación, incluso con el empleo abreviado de los métodos indicados.

Estos cursos también a nivel de postgrado, deberían tener la duración de uno a dos años, continuos o en períodos de tres o cuatro meses cada uno, en régimen de tiempo completo o parcial, según el caso. Los administradores que no hubiesen realizado cursos de nivel superior en educación, necesitarían una preparación previa, la cual deberá ser planeada.

1. American Association of School Administrators - AASA - In Service Education for School Administration - Washington D.C. - 1963.

B. Cursos de Perfeccionamiento

Estos cursos serían destinados a ofrecer una preparación específica en determinadas áreas de conocimientos considerados indispensables o útiles a los administradores escolares. Podrían ser objeto de estos cursos nuevas técnicas que hayan surgido, o determinadas áreas que no hubieran sido suficientemente tratadas en los cursos de formación. Como ilustración, podríamos recordar: la técnica PERT, el presupuesto programa, la construcción de currículos, la supervisión escolar. Estos cursos tendrían duración de uno hasta tres meses, pudiendo ofrecerse en régimen de tiempo parcial o completo.

C. Cursos de Actualización

Estos cursos estarían destinados a poner al día a los administradores escolares en los avances más recientes de los estudios, dentro de su área de trabajo. Servirían también para mantenerlos interesados en el perfeccionamiento del propio trabajo, evitando que se entreguen a una rutina ciega y carente de estímulo. Estos cursos podrían tener duración de dos a cuatro semanas, de preferencia en períodos de vacaciones.

D. Divulgación de Conocimientos Útiles

Las universidades y escuelas superiores pueden prestar una valiosa colaboración para el perfeccionamiento de administradores, a través de la divulgación de enseñanza de sus profesores, en publicaciones periódicas semejantes al "Administrador's Notebook" de la Universidad de Chicago. Según Williams, esta publicación "ha prestado valiosos servicios a los administradores escolares. Cada número enfoca un tópico de interés y también discute informes de investigaciones y otros asuntos actuales". 1/

También pueden tener un papel importante en la divulgación de conocimientos útiles las asociaciones de clase. Son elocuentes las pruebas de la contribución valiosa que, en los Estados Unidos, viene concediendo a los programas de actualización para la capacitación profesional de los administradores escolares, la "American Association of School Administrators". En publicaciones de la AASA y en los Congresos que se realizan por todo el país, con gran asistencia de interesados, los problemas relacionados con la formación profesional, constituyen frecuentemente temas importantes en la agenda de estas concurridas reuniones. En el caso brasileño, puede ser mencionado el excelente trabajo desarrollado por la ANPAE (Asociación Nacional de Profesores de Administración Escolar), fundada durante el primero de los Simposios Brasileños de Administración Escolar ya realizados. Estas reuniones han mantenido en alto nivel el interés de educadores, administradores escolares y profesores de administración escolar, sobre los problemas de esa disciplina en nuestro país.

1. Stanley W. Williams - Educational Administration in Secondary Schools - Holt, Reinchart and Winston Inc. New York - 1964.

La serie "Cuadernos de la ANPAE" y el boletín Nótulas de Administração Escolar , publicados por la referida Asociación, han prestado un valioso auxilio a sus asociados.

VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Considerando la importancia creciente y el papel esencial que viene asumiendo la administración escolar en la promoción del desarrollo racional de los modernos sistemas de enseñanza, especialmente en los países que confían en que la educación pueda contribuir a mejorar el patrón de vida de sus respectivas poblaciones;

Considerando las conclusiones a que nos han conducido los estudios más recientes en el campo de la administración general y de la administración escolar, con innegables consecuencias beneficiosas para el éxito de las empresas de carácter colectivo valorizador del capital humano de la sociedad;

Considerando el continuo crecimiento y la complejidad creciente de los sistemas nacionales de educación, con la reconocida falta de personal calificado para los puestos de mayor importancia y responsabilidad en su administración,

Nos parecen oportunas las siguientes recomendaciones:

1. Incentivar los estudios de administración escolar, amparando y estimulando por todos los medios a los profesores y estudiantes de escuelas superiores, así como a los administradores que manifestaran vocación, interés y especial talento;

2. Promover estudios urgentes sobre la organización de cursos para la formación de administradores escolares, con objeto de asegurar, con base en los conocimientos modernos, la capacitación profesional de los candidatos a cargos y funciones en los diversos escalones de la jerarquía administrativa de los sistemas de enseñanza locales, regionales o nacionales;

3. Organizar un programa integrado de investigaciones tendientes a problemas relacionados con la formación de administradores escolares en la América Latina, considerando los conocimientos y las realizaciones de países más adelantados;

4. Constituir una comisión inter-universitaria, si fuera posible internacional, destinada a planear la realización de los estudios de administración escolar en los países de la América Latina;

5. Estimular el perfeccionamiento de administradores escolares en servicio mediante cursos de entrenamiento especialmente destinados a proporcionar oportunidad de estudios a administradores, cuya calificación se base solamente en la experiencia empírica.

LISTA DE PARTICIPANTES

Argentina

Carlos María Peltzer, Director Nacional de la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada

Barbados

Gilbert Carlton Millar, Permanent Secretary Ministry of Education

Bolivia

Benedicto Durán, Director del Departamento de Pedagogía del Instituto de Investigaciones Pedagógicas de Planeamiento Educativo

Brasil

Antonio Pithon Pinto, Professor de Administração da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahía e Presidente da ANPAE

Carlos Corrêa Mascaro, Professor de Administração da Educação da Faculdade de Filosofía, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo

José Gomes de Campos, Professor de Administração da Educação da Faculdade de Filosofía, Ciências e Letras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

J. Querino Ribeiro, Professor de Administração da Educação da Faculdade de Filosofía, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo

Chile

Heriberto Serqueira, Secretario Privado del Ministro de Educación, Director Administrativo del Centro de Perfeccionamiento, Investigaciones y Experimentaciones Pedagógicas

Colombia

Guillermo Vélez Vélez, Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia

Ecuador

Ernesto Velásquez Baquerizo, Secretario Particular de la Presidencia

El Salvador

Napoleón Efraín González, Director General de Educación

Estados Unidos

Arnold Skinner, Assistant Professor of Education, School of Education, New York University

Guatemala

Félix Hernández Andrino, Viceministro

Honduras

Roberto Ordoñez, Subdirector de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación

Nicaragua

Rogerio Montenegro Fajardo, Director de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Pública

Paraguay

Rosa Marín de Gamarra, Supervisora de Escuelas Primarias de la Zona Central C.

Uruguay

Nelson Abatte Cabrera, Inspector Regional de Enseñanza Primaria

Venezuela

Luis Roberto Pérez, Profesor de Educación Secundaria

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Departamento de Asuntos Educativos

Ovidio de León, Especialista Principal
Armando Hildebrand, Especialista Principal
Hugo Albornoz, Especialista
Jack A. Culbertson, Consultor, Profesor y Director Ejecutivo del Consejo Universitario para la Administración Educacional